



Memoria su DDL 958 (Semplificazioni)
Commissione Affari Costituzionali del Senato
Audizione informale del 12 settembre 2013

Premessa

Prima di entrare nel merito delle considerazioni sul disegno di legge in materia di semplificazioni, FAI e WWF Italia intendono in primo luogo ringraziare il Presidente e i membri della Commissione Affari Costituzionali del Senato, per l'invito all'audizione informale del 12 settembre.

Con la presente Memoria si intende compiere un esame del disegno di legge n. 958 limitatamente agli articoli 3 ("Delega al Governo per la codificazione in materia ambientale"), 5 ("Delega al Governo in materia di Beni Culturali e del Paesaggio") e 15 ("Semplificazioni in materia di permesso di costruire e altre misure in materia edilizia").

Tuttavia, prima di entrare nel merito di ciascuna disposizione, si reputa opportuna una considerazione di carattere generale in ordine alla previsione di procedere, a meno di dieci anni, ad una integrale revisione sia del Codice dell'Ambiente sia del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio. Tale scelta legislativa provocherà, di fatto, non solo un'incertezza negli operatori di settore ma, soprattutto, un ulteriore ingiustificabile differimento dell'applicazione in concreto della normativa vigente. Ad esempio, l'attesa co-pianificazione paesaggistica tra lo Stato e le Regioni per una integrale e concordata gestione del territorio che a quasi dieci anni dal Codice del Paesaggio non ha ancora visto la luce, sarà ulteriormente differita in attesa della redazione del nuovo Codice. Sono facilmente prevedibili le drammatiche conseguenze, soprattutto in termini di consumo di suolo, di una tale determinazione normativa.

In ordine al Codice dell'Ambiente, l'esigenza, pur in astratto condivisibile, di un "riassetto e sistemazione della disciplina in modo organico e coordinato", a soli 5 anni però da un riordino delle Parti I, II, III, IV del Dlgs n. 152/2006 operato con il Dlgs n. 4/2008, evidenziata nell'art. 3 del ddl, è resa inevitabile dall'inarrestabile stratificarsi di norme a seguito del continuo intervento normativo compiuto in modo non sistematico anche dall'attuale legislatore. Ne sono esempio l'art. 18 del ddl n. 958 che, al di là della delega ambientale, introduce modifiche in materia di VIA, VAS, AIA e

Bonifiche e l'art. 11 del decreto legge 31 agosto 2013 ("Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni"), attualmente all'esame di codesta Commissione (AS. n. 1015), sul sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (cd. SISTRI).

Compiuta tale premessa si procederà ora ad un esame delle singole disposizioni.

Art. 3 Delega al Governo per la codificazione in materia ambientale

L'ampiezza della delega che porterà ad una integrale revisione del d.lgs. n. 152/2006 non consente, al momento, di compiere un'analisi nel merito delle singole previsioni contenute nell'art. 3.

È tuttavia valutato assai positivamente che la delega al Governo comprenda anche la "*ricognizione e riassetto dei reati ambientali*" (comma 2, lett. h) ed è auspicio di FAI e WWF che il "riassetto" voglia comprendere anche l'introduzione di una adeguata normativa sulla tutela penale dell'ambiente mediante la previsione di nuove fattispecie delittuose. Tale intervento legislativo è da anni richiesto da chi scrive anche mediante l'elaborazione di proprie proposte normative che si aggiungono alle numerose già depositate nelle ultime tre Legislature in ordine all'introduzione di un nuovo Titolo VI *bis* al codice penale in materia di delitti ambientali.

Altrettanto positivamente viene giudicata la previsione della delega che prevede al comma 2 lett. i) la "*trasformazione in delitti degli illeciti penali ambientali contravvenzionali puniti con l'arresto pari o superiore a due anni (...)*".

Esclusivamente al pieno rispetto da parte del legislatore delegato delle previsioni finalizzate all'introduzione di adeguate fattispecie delittuose si subordina l'eventuale positivo giudizio in merito alla previsione, anch'essa contenuta al comma 2 lett. i), di una "*depenalizzazione degli illeciti ambientali contravvenzionali puniti con la sola pena pecuniaria (...)*".

Il quarto comma, nel disciplinare la procedura per l'adozione dei decreti legislativi, si limita alla previsione di una "*previa consultazione pubblica*" senza ulteriormente specificarne le concrete modalità di svolgimento. Si ritiene quanto meno opportuno un coinvolgimento nella consultazione delle associazioni ambientaliste maggiormente rappresentative.

Art. 5 Delega al Governo in materia di beni culturali e paesaggio

Ad integrazione delle considerazioni generali espresse nelle premesse a tale memoria, il giudizio di netta contrarietà viene rafforzato dal fatto che l'ambito della delega è quello di apportare integrazioni e correzioni al Codice dei Beni culturali e del Paesaggio secondo i principi e criteri direttivi di cui

all'art. 10 della legge n. 137 del 2002 che, come noto, costituisce la originaria delega in virtù della quale è stato adottato il vigente Codice di cui al d.lgs. n. 42/2004. L'integrale rinvio alla prima legge delega appare del tutto ingiustificato anche alla luce delle due successive modifiche operate nel 2006 e nel 2008 che hanno modificato introdotto nel Codice le modifiche rese necessarie dalla sopravvenuta giurisprudenza della Corte costituzionale (cfr. sent. n. 367/2007) e dalla legge di ratifica della Convenzione europea del paesaggio.

Si è già detto del timore che FAI e WWF nutrono da tale delega ad una integrale revisione del Codice. Ciò indurrà inevitabilmente il Ministero dei Beni Culturali e le Regioni a differire ulteriormente la concreta applicazione delle norme del Codice che in gran parte rimane ad oggi inattuato. Si è già detto come questo avrà conseguenze pesantissime soprattutto sulla pianificazione paesaggistica che sarà ulteriormente sospesa almeno per i ventiquattro mesi dell'attuazione della delega.

Art. 15 Semplificazioni in materia di permesso di costruire e altre misure in materia di edilizia

Le critiche a tale disposizione che introduce delle modifiche al Testo Unico in materia edilizia (DPR n. 380/2001) si appuntano su due profili specifici.

Preliminarmente, tuttavia, FAI e WWF sentono l'esigenza di esprimere, anche in questa sede, il proprio giudizio negativo per questo ennesimo parziale e non sistematico intervento su tale materia. Tra le numerose deleghe rilasciate dal ddl Semplificazioni per un intervento di "riassetto e di sistemazione" della disciplina, si è perduta l'occasione per estenderle alle materie dell'edilizia e del governo del territorio/urbanistica sulle quali, da anni, è realmente indispensabile e indifferibile un intervento di riordino e aggiornamento.

Tornando all'esame dell'art. 15, esso si critica in primo luogo perché la lettera a) del primo comma conferma la scelta di privilegiare i Comuni con più di 100.000 abitanti consentendo loro di raddoppiare i termini per il procedimento di rilascio del titolo abilitativo. Il ddl mitiga ora questa disparità nei confronti dei Comuni con meno di 100.000 abitanti richiedendo che ricorra contemporaneamente, e non alternativamente come nell'attuale formulazione, la condizione che si tratti di progetti particolarmente complessi.

Il secondo profilo di criticità dell'art. 15 si rinviene nel secondo comma che riconosce una ulteriore centralità alla Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA) che FAI e WWF hanno sempre criticato a partire dalla sua introduzione compiuta con il decreto legge n. 70/2010. La ingiustificata necessità di estendere ulteriormente l'istituto della SCIA ha portato il legislatore ad un errore nella formulazione normativa che dovrà essere inevitabilmente corretta. Infatti, l'art. 15 comma due prevede la possibilità di realizzare mediante la SCIA varianti a permessi di costruire che non configurino variazioni essenziali ai sensi della normativa statale e regionale e sempre che siano

attuata dopo l'acquisizione degli atti di assenso prescritti dalla normativa in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, dei beni culturali e del paesaggio. Tuttavia, come noto, l'art. 32 del TU edilizia riconosce automaticamente come variazioni essenziali gli interventi compiuti su immobili sottoposti a vincolo storico, artistico, architettonico, archeologico, paesistico e ambientale, nonché su immobili ricadenti sui parchi o in aree protette nazionali e regionali. Sarà pertanto necessario assicurare un coordinamento normativo fermo restando che FAI e WWF vigileranno affinché la SCIA sia esclusa dagli interventi su immobili sottoposti a specifiche norme di tutela.

A conclusione della presente memoria si precisa che ulteriori osservazioni sul ddl, in particolare sull'art. 18 – in tema di VIA, VAS, AIA, bonifica e messa e sicurezza – e sull'art. 19 – in materia di procedure concernenti la gestione dei rifiuti – saranno presentate nel corso del proseguo dell'iter parlamentare del ddl in commento in particolare quando esso sarà oggetto di esame da parte della competente Commissione Ambiente.