

***DDL 958 - Misure di semplificazione degli adempimenti per i
cittadini e le imprese e di riordino normativo***

Audizione informale del 12 settembre 2013

Commissione I - Affari costituzionali, Senato della Repubblica

POSIZIONE INU

Prima di tutto due premesse di ordine generale.

La prima sull'istituto della legge delega "generalista". Ferma restando l'opportunità offerta dalla legge delega, l'INU osserva che si continua a trattare temi come il paesaggio, la difesa del suolo e più in generale le tematiche connesse al territorio, ancorché di esclusiva competenza statale, separati dal "governo del territorio", materia concorrente tra Stato e regioni.

L'INU ha più volte sostenuto quanto sia necessaria una riforma della materia "governo del territorio" che non è solo pianificazione, ma dovrebbe comprendere tutte le attività che hanno ricadute significative sull'uso del territorio e sulle sue trasformazioni, per assicurare una visione integrata ed una gestione il più possibile coordinata delle diverse discipline.

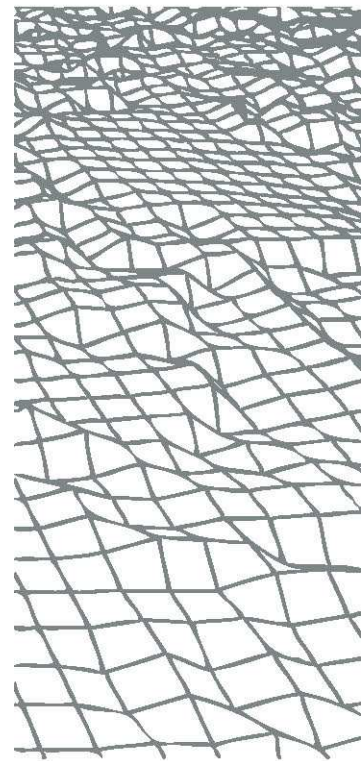
L'INU fa voti perché il sistema della delega possa anche essere utilizzato per definire una legge di principi sul "governo del territorio" per riportare ordine in un complesso intricato di leggi nazionali tale da permettere una necessaria ed utile riscrittura delle molte leggi regionali del tutto scoordinate tra loro.

La seconda sullo strumento della "semplificazione". Negli ultimi anni il termine è stato abusato nel sistema legislativo e, in materia edilizia, ha quasi sempre corrisposto ad un ricorso sempre più esteso alle autocertificazioni da parte dei privati, e per converso una progressiva riduzione dei tempi di risposta e/o verifica da parte dell'Amministrazione accompagnata da progressive sanzioni a carico dei dipendenti pubblici inadempienti.

Infatti il concetto, per altro apprezzabile, che sta alla base di tale principi di "semplificazione" sembra tuttavia essere ispirato nell'ultimo decennio "dall'ansia" di provocare un risultato economicamente utile, attraverso la realizzazione di attività "liberalizzate" o "semplificate" che attenti alla consistenza delle situazioni in cui versano i destinatari delle varie discipline.

Tuttavia se la semplificazione può essere un giusto obiettivo generale, in concreto i diversi valori in gioco impongono che vi sia una giusta proporzione tra il fenomeno considerato e l'esistenza e la complessità, da un lato di una regolazione in via

Il Segretario Generale



Via Ravenna 9/b - 00161 Roma
Tel. +39.06.688.011.90 / 688.096.71
Fax +39.06.68.214.773
E-mail: segreteria@presidenza@inu.it
PEC: inu.pec@legalmail.it
CF 80206670582
P.IVA 02133621009

normativa, dall'altro di una gestione amministrativa di tale regolazione. A maggior ragione in un contesto come quello attuale, dove la funzione della disciplina in materia di pianificazione territoriale e urbanistica è maggiormente orientata alla regolazione, in termini di conservazioni o al più di completamento, di un contesto consolidato.

Ormai gli istituti della semplificazione sono numerosi e riguardano la totalità delle pratiche edilizie. L'ultimo istituto della "semplificazione" prevede che tutti i Comuni si dotino uno Sportello Unico dell'edilizia che consenta la totale gestione informatizzata delle pratiche; se questo indirizzo da una parte certamente può costituire un servizio per gli utenti dall'altra implica un notevole sforzo organizzativo per gli enti soprattutto se inteso in termini di reale dematerializzazione dei documenti e del passaggio delle informazioni, e che, per essere realmente efficace, dovrebbe coinvolgere in maniera coordinata tutte le Amministrazioni che a vario titolo intervengono in materia edilizia (es. Soprintendenze, Enti territoriali per specifiche competenze, ecc.) affinché si parli tutti una stessa lingua (o almeno la si parli).

Tuttavia il problema della semplificazione riguarda altri aspetti che non siano quelli meramente procedurali e/o gestionali:

- in primo luogo alla semplificazione degli iter, non ha corrisposto un allineamento delle tipologie di pratiche edilizie, che mantengono un livello di articolazione complesso non ancora sufficientemente definito e coordinato ed una numerosità elevata
- a tal proposito la competenza concorrente in materia edilizia da parte delle Regioni non ha sicuramente giovato all'uniformità del quadro di riferimento, ed alla conseguenze giurisprudenza, elemento che comporta la difficoltà di inserimento da parte di operatori estranei alle realtà locali e il rischio di autoreferenzialità da parte delle Amministrazioni a volte non giustificato dalle specificità territoriali;
- inoltre è spesso mancato il coordinamento tra la disciplina edilizia (che tipicamente regola il controllo pubblico sulle iniziative del privato sui beni di proprietà) con altre discipline che sono state "forzatamente" integrate alla prassi edilizia: vedi il caso delle opere di urbanizzazione a scomuto e l'ondivaga conseguente disciplina del Codice dei Lavori pubblici, ovvero il tema dei DURC relativi alle opere private, il cui obbligo di reperimento è stato attribuito alle PA dalle specifiche legislazioni in materia di appalti pubblici, la cui regolarità condizione l'efficacia dei provvedimenti edilizi (anche autocertificati) i cui tempi

contingentati a volte non consentono neppure i tempi tecnici di acquisizione del documento (es. SCIA i cui lavori hanno inizio immediato).

Detto questo l'INU interviene sull'art. 5 e 15 del DDL 958.

Art. 5, delega del governo in materia di beni culturali e paesaggio

È opportuno ricordare che la versione ultima del D.Lgs 26 marzo 2008, n. 63, pur costituendo un avanzamento nella direzione delle Raccomandazioni (Rec, 2008)¹ per l'attuazione della Convenzione Europea del Paesaggio, presenta ancora alcuni punti di debolezza. Da un lato, riconosce il paesaggio come espressione dell'identità di un territorio, ma non dà giusto rilievo al coinvolgimento delle popolazioni nella determinazione dei propri paesaggi attraverso l'attività di individuazione e di valutazione (art. 6, c, Cep) oltre che di definizione degli obiettivi di qualità paesaggistica (art. 1, c, Cep).

Pur introducendo una visione attiva e propositiva della tutela del paesaggio (volta a "riconoscere, salvaguardare e, ove necessario, recuperare i valori culturali che esso esprime" - art. 131, 4) fino alla creazione di nuovi valori paesaggistici ("riqualificazione e fruizione del paesaggio nonché, ove possibile, la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati" - art. 131, 5) non riconosce al paesaggio l'importante ruolo per lo sviluppo economico, contraddicendo la Cep (art. 1, e; art. 5, d), il Codice mantiene la distinzione tra beni culturali e beni paesaggistici già sancita dalle leggi del 1939, e ugualmente tra tutela e valorizzazione là dove affidate a diverse competenze istituzionali, prevedendo infine l'azione di pianificazione riferita esclusivamente al paesaggio. Tale separazione trova riferimento nell'originaria tradizione italiana di tutela e nella priorità assegnata ai valori storico-culturali del Paese (attività preminente per l'interesse pubblico).

L'INU propone un ripensamento di questa netta separazione che costituisce elemento di rigidità di inefficacia amministrativa che ha portato anche al depauperamento del paesaggio italiano per la permanenza di semplice natura vincolistica.

L'INU ricorda che il Codice la pianificazione paesaggistica di competenza regionale viene riferita all'intero territorio, in base al principio dell'unicità culturale del paesaggio, ed è orientata al progetto e alla sua realizzazione operativa attraverso:

¹ Recommendation CM/Rec (2008)3 of the Committee of Ministers to member states on the guidelines for the implementation of the European Landscape Convention (Adopted by the Committee of Ministers on 6 February 2008 at the 1017th meeting of the Ministers' Deputies).

l'attenzione al contenimento del "consumo di territorio" (art. 135, 4, c), l' "individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio" a partire dalla loro "compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati", la salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti UNESCO (art. 135, 4, d). Inoltre può contribuire all'attuazione degli obiettivi del piano la possibilità di "individuare linee-guida prioritarie per progetti di conservazione, recupero, riqualificazione, valorizzazione e gestione" indicando specifici "strumenti di attuazione, comprese le misure incentivanti" (art. 143, 8).

Tuttavia il Codice non entra nel merito dei necessari stretti rapporti tra governo del territorio e pianificazione del paesaggio, per cui anche i riferimenti introdotti per l'attuazione del piano paesaggistico (agli art. 135 e 143) non sembrano sufficienti. D'altronde nessun piano paesaggistico è giunto a conclusione e ciò è una spia di ulteriore inefficacia amministrativa sul quale il legislatore dovrebbe interrogarsi.

Per questo l'INU chiede che l'art. 9 della Costituzione sia inteso nella sua essenza di valore universale: la Repubblica, cioè il sistema delle autonomie locali, delle Regioni e dello Stato, tutelano il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione, in un rapporto di leale collaborazione e condivisione dove i beni culturali, il paesaggio e il territorio sono un tutt'uno e non già parti separate.

L'INU ricorda che nelle Regioni si riconoscono due strade: i piani paesaggistici integrati con i piani territoriali e i piani paesaggistici autonomi che rispecchiano l'assetto legislativo di ciascuna regione e la stagione precedente di pianificazione. Certamente nel caso di separazione dei due piani, si rischia un difficile coinvolgimento dei processi di sviluppo del territorio che contribuiscono alla creazione dei paesaggi. Eppure sono questi strumenti che ordinano e controllano il territorio, non altri e separare la tutela dalla valorizzazione è un "non senso" amministrativo.

Nonostante questi limiti sopra sinteticamente richiamati, gli sforzi delle Regioni verso la pianificazione paesaggistica appare offrire interessanti sperimentazioni di coinvolgimento delle popolazioni tanto nella costruzione del piano, quanto circa le indicazioni che accompagnano l'attuazione operativa dello stesso, sforzandosi in alcuni casi di rendere possibile un intreccio tra il progetto di paesaggio con interessi e valori territoriali, socio-culturali ed economici.

L'INU ricorda che il paesaggio è l'esito di rapporto sociali ed economici che prendono corpo sul territorio, per questo chiede l'introduzione di inserire nella delega i concetti di **tutela attiva**, di **conservazione attiva** e di **valorizzazione consapevole**.

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

L'INU propone una **riscrizione dell'art. 15 comma 1** ribaltando la logica dei tempi lunghi per i comuni con più di 100.000 abitanti. Sono in genere questi comuni che hanno apparati tecnico-amministrativi interni più adeguati rispetto ai Comuni di media dimensione, e sono quelli che in genere ricadranno a partire dal 1 gennaio 2014 nelle nuove Città Metropolitane

La proposta è di abbassare la soglia a 50.000 abitanti.

Al contempo si chiede di fare uno sforzo istituzionale per applicare i "termini" anche alle Unioni dei Comuni in essere, in modo da aiutare l'aggregazione istituzionale, riconoscendo così anche la nuova geografia amministrativa.

La proposta è quella di raddoppiare i termini per i Comuni che hanno dato vita ad Unioni con almeno 50.000 abitanti.

Roma, 11 ottobre 2013

*Il Segretario generale
Prof. Giuseppe De Luca*

