



Roma, 24 settembre 2013

Commissione Affari Costituzionali

Senato della Repubblica

Osservazioni al DDL 958/2013 “Misure di semplificazione degli adempimenti per i cittadini e le imprese e di riordino normativo”

(audizione del 19 settembre 2013)

Legambiente condivide la finalità di introdurre maggiore chiarezza nelle norme e semplicità nelle procedure autorizzative anche nelle delicate materie ambientali. L'esperienza insegna che le complicazioni e i cavilli legislativi facilitano le scappatoie al rispetto dei vincoli ambientali, rendono confuse le responsabilità degli inquinatori e di chi è preposto al controllo e spesso alimentano anche la corruzione.

Verso lo strumento scelto per perseguire tale finalità, il ddl 958, esprimiamo invece forti perplessità e alcuni aspetti ci preoccupano seriamente per cui chiediamo siano modificati:

- 1) la scelta di presentare un disegno di legge omnibus di semplificazione e revisione della normativa, che impatta tanti e molto delicati temi (scuola, beni culturali, ambiente ...), non ci sembra la strada più opportuna. Non si comprende, infatti, il senso complessivo dei singoli interventi che s'intendono attuare, né il legame che essi hanno con le politiche dei ministeri interessati;
- 2) criticiamo fortemente la totale vaghezza della delega che il governo potrà esercitare in materia di Beni Culturali prevista all'Articolo 5. Oltre a precisare il merito della delega, si propone che il parere (previsto dall'Art. 1 comma 3) delle Commissioni parlamentari sia vincolante per restituire al Parlamento un minimo di controllo legislativo sul Governo;
- 3) la delega in campo ambientale, prevista all'Articolo 3, è maggiormente definita rispetto a quella sui Beni culturali ma riteniamo che sia molto ampia. Per tale ragione si propone che:
 - a) il parere (previsto dall'Art. 1 comma 3) delle Commissioni parlamentari sia vincolante per restituire al Parlamento un minimo di controllo legislativo sul Governo;
 - b) sia reso chiaro in cosa consista e come debba avvenire la consultazione pubblica (sempre utile) prevista all'art. 3 comma 4.

Quanto al merito degli interventi diretti in campo ambientale che con il ddl 958 si intendono promuovere in campo ambientale, invitiamo a tener conto della (non) qualità della governance ambientale del nostro paese. Le semplificazioni, generalmente e più nello specifico in materia di bonifiche, rifiuti, interventi edili, presuppongono almeno due condizioni:

- 1) che ci sia un'elevata capacità tecnico-scientifica nonché operativa di indirizzo e di controllo da parte degli enti pubblici in modo da garantire la tutela e il corretto uso dei beni comuni;
- 2) che sia prevista un'efficace tutela penale dell'ambiente per reprimere i trasgressori.

Sulla capacità di indirizzo e di controllo ambientale:

Riportiamo qualche dato sintetico che descrive lo stato della governance ambientale nel nostro paese. Dal 2008 al 2013 le risorse destinate al Ministero dell'ambiente sono state ridotte di tre/quarti. Nel 2013 il Ministero ha avuto dotazione di circa 470milioni, sufficienti a pagare il personale e poco altro, con un quasi azzeramento della sua capacità operativa. A ciò si aggiunge che è il Ministero che ha una più alta percentuale di precari rispetto ai dipendenti e che nessuno di questi ultimi ha sostenuto alcun concorso. Inoltre, il sistema nazionale delle Agenzie regionali per la protezione ambientale è scarsamente efficace su molte regioni e avrebbe bisogno di una significativa riforma. E' evidente quindi che il Ministero non è in grado di seguire in modo efficace ed efficiente le problematiche normative, amministrative e procedurali, che riguardano ambiti di intervento e di presidio istituzionale sempre più complessi, come Vas, Via, Aia, ...

In tale contesto,

- 1) riteniamo assolutamente improponibile prevedere in Italia, come fa l'Articolo 18, lettera o), punto 3, l'autocertificazione di avvenuta bonifica e il conseguente riuso delle aree qualora le Autorità competenti non rispondono alla richiesta del proponente;
- 2) riteniamo che non debba essere previsto che l'Aia rilasciata per un impianto di smaltimento dei rifiuti valga anche come autorizzazione per eventuali modifiche all'impianto autorizzato, come indicato all'Art. 19, comma 1, lettera a);
- 3) non si comprende la proposta di sostituire le parole "ripristino ambientale" dell'articolo 239 comma 1 con il termine "riqualificazione ambientale". In questo modo si rischia di rendere troppo generiche le indicazioni e l'ambito di applicazione della norma. Infatti il termine "ripristino ambientale" (come riportato nella definizione alla lettera q dell'articolo 240 del Dlgs 152/2006) indica un concetto ben preciso per definizione "*gli interventi di riqualificazione ambientale e paesaggistica, anche costituenti complemento degli interventi di bonifica o messa in sicurezza permanente, che consentono di recuperare il sito alla effettiva e definitiva fruibilità per la destinazione d'uso conforme agli strumenti urbanistici*";
- 4) La bonifica dei siti contaminati deve essere una priorità per restituire le aree ad altre destinazioni e su questo è fondamentale che si applichi il principio "chi inquina paga"

nell'esecuzione degli interventi utilizzando le migliori tecnologie disponibili senza subordinarle alla compatibilità economica.

Sulla tutela penale dell'ambiente

L'articolo 3 introduce, per quanto riguarda la tutela penale dell'ambiente un principio importante, al comma 1, lettera b, n. 16, ovvero l'introduzione dei delitti contro l'ambiente nel nostro Codice penale, oggetto anche di iniziative legislative dal 1997 e il cui iter è stato avviato anche in questa legislatura presso la Commissione giustizia della Camera. Sempre in questo articolo è prevista la ridefinizione dell'intero sistema sanzionatorio, sulla base di questa importante riforma, sia attraverso la depenalizzazione di alcune fattispecie di natura contravvenzionale sia attraverso un più efficace sistema di sanzioni amministrative.

Si tratta di un'iniziativa apprezzabile che richiede però alcune modifiche per temperare da un lato eccessi di delega e dall'altro rischi connessi alle depenalizzazioni previste.

Nel primo caso, si propone di emendare il comma 1 dell'articolo 3, alla lettera b), n. 16, relativo alla previsione di concentrare nel codice penale le fattispecie di delitti ambientali, inserendo il riferimento ai principi contenuti nella direttiva comunitaria 2008/99, che elenca anche una serie di delitti per i quali garantire sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive. Per quanto riguarda invece le depenalizzazioni previste al comma 2, lettera i) si propone di restringere i reati contravvenzionali che verrebbero depenalizzati a quelli sanzionati soltanto con sanzione pecuniaria. Entro il limite previsto dell'arresto a 1 anno, infatti, figurano anche reati gravi, come le mancate bonifiche, i superamenti dei limiti di emissione nelle attività industriali, la gestione illegale di rifiuti speciali, per restare alla materia regolata dal D.lgs 152/2006. La clausola prevista nell'attuale ddl 958 (*ad eccezione di quelli individuati dal diritto dell'Unione europea quali illeciti di natura penale*), si presta a difficili interpretazioni.

Un'ulteriore modifica proposta riguarda la previsione di trasformare in delitti gli illeciti penali con sanzione superiore ai due anni. Si tratta di una scelta positiva che deve però essere integrata dal riferimento ai nuovi delitti ambientali previsti con la stessa legge delega.

Resta infine da definire quali interventi debbano essere previsti per i reati in materia di urbanistica, paesaggio, tutela degli animali etc. ovvero se gli stessi debbano essere ricompresi nella legge delega, intendendo in maniera estensiva i reati ambientali, o meglio specificati, come sarebbe auspicabile.

Proposte integrative

Legambiente propone d'introdurre all'interno del ddl 958 due tematiche sia con interventi diretti che con lo strumento della delega:

- 1) la revisione della normativa in cui è prevista la SCIA (segnalazione certificata inizio attività)
- 2) la semplificazione della normativa sull'abusivismo edilizio.

Revisione della SCIA

Registriamo che con l'art. 15 (semplificazione in materia di permesso di costruire) si prevede un ennesimo passo verso il silenzio assenso nel campo delle costruzioni. Con le semplificazioni che si

sono succedute in questi anni di fatto la quasi totalità dei permessi non prevede un formale nulla osta dell'Amministrazione Comunale e, addirittura, possono essere avviati lavori di demolizione e costruzione anche immediatamente, fatta salva la possibilità di intervento nei 30 giorni con un diniego da parte dei Comuni. Chiediamo pertanto di rivedere complessivamente tali norme per aggiornare le responsabilità in materia di interventi edilizi e urbanistici considerato che l'attuale situazione può aprire la strada a forme di abuso e di danno ambientale e paesaggistico assai rilevanti.

Accelerare l'abbattimento degli abusi edilizi

C'è un'abbondante normativa ma l'abusivismo sopravvive e prospera. Centinaia di migliaia di costruzioni illegali, per lo più in zone paesaggistiche di pregio e in territori fragili che alimentano una filiera illegale e l'utilizzo della mano d'opera in nero. Ciò che alimenta il cemento illegale, oltre ai condoni, è l'assoluta certezza che l'immobile abusivo non verrà abbattuto, perché nel nostro paese le ordinanze o le sentenze di demolizione non vengono eseguite. Servono quindi norme che favoriscano la demolizione degli immobili abusivi. Si muove in tal senso la proposta di legge "Disposizioni concernenti la ricognizione e la demolizione degli immobili costruiti abusivamente" presentata alla Camera, da cui è possibile approfondire il fenomeno e trarre spunti per la semplificazione dell'iter.

Proposte emendative

Art. 3 - *(Delega al Governo per la codificazione in materia ambientale)*

Comma 1, lettera b, n. 16)

dopo le parole *prevenzione e repressione delle violazioni compiute in danno dell'ambiente, concentrando nel codice penale le fattispecie di delitti in materia ambientale,*

inserire le parole *secondo i principi contenuti nella direttiva comunitaria 2008/99/CE.*

Comma 2, lettera i)

Dopo le parole *depenalizzazione degli illeciti ambientali contravvenzionali puniti con la sola pena pecuniaria*

togliere le parole *o con pena pecuniaria alternativa alla pena dell'arresto fino a un anno*

dopo le parole *trasformazione in delitti degli illeciti penali ambientali contravvenzionali puniti con l'arresto pari o superiore a due anni in via esclusiva o in aggiunta all'ammenda*

inserire le parole, *fatte salve le nuove fattispecie penali previste in base all'art. 3, comma 1, lettera b, punto 16).*

Art. 18 – (*Disposizioni di semplificazione in materia di VIA, VAS, AIA, bonifiche e messa in sicurezza*)

Comma 1, lettera l (elle), n. 1)

Si propone di eliminare tale punto per le ragioni riportate nel paragrafo “Sulla capacità di indirizzo e di controllo ambientale” al punto 3).

Comma 1, lettera m, n. 3

Per le ragioni riportate nel paragrafo “Sulla capacità di indirizzo e di controllo ambientale” al punto 4) si propone dopo le parole *migliori tecnologie* di eliminare le parole *a costi sopportabili* .

Comma 1, lettera o, n. 3

Per le ragioni riportate nel paragrafo “Sulla capacità di indirizzo e di controllo ambientale” al punto 1) si propone dopo le parole ... *comporta la certificazione dell'avvenuta modifica dei suoli per gli usi legittimi* di eliminare le parole *Trascorso inutilmente il termine di quarantacinque giorni, l'impresa, sotto la propria responsabilità, può autocertificare l'avvenuta bonifica, dandone comunicazione a dette amministrazioni, e può utilizzare l'area interessata per gli usi legittimi.*

Art. 19 – (*Semplificazioni in materia di procedure concernenti la gestione dei rifiuti*)

Comma 1, lettera a

Si propone di eliminare tale punto per le ragioni già descritte nel paragrafo “Sulla capacità di indirizzo e di controllo ambientale” al punto 2)