

Audizione sul Disegno di legge n. 958/S

**Misure di semplificazione per gli adempimenti dei cittadini
e le imprese e di riordino normativo**

Senato della Repubblica

Giovedì 12 settembre 2013

Il Disegno di legge n. 958/S si inserisce nell'ambito di un processo di semplificazione degli adempimenti amministrativi per i cittadini e le imprese che ormai da tempo costituisce un tema ricorrente dell'azione legislativa e amministrativa.

L'obiettivo di ridurre i tempi ed i costi della burocrazia per le imprese e i cittadini è essenziale non solo per la ripresa economica e produttiva, ma anche per restituire competitività sul piano interno e internazionale.

Lo schema tratta vari temi alcuni dei quali hanno direttamente e indirettamente riflessi per l'attività del settore delle costruzioni e pertanto è opportuno svolgere una riflessione preliminare con riserva di successivi interventi puntuali a seguito dell'esame dell'articolato. Delega per i testi unici in materia ambientale e di beni culturali

Articolo 3

L'art. 3 è relativo alla "codificazione in materia ambientale" che, successivamente al 2006, anno di entrata in vigore del decreto legislativo 152 è stata oggetto non solo di una serie innumerevoli di modifiche e integrazioni, ma necessita pure di vari decreti attuativi senza i quali la normativa non può svolgere con efficacia i suoi effetti.

L'intervento di riordino è quindi importante, ma nello stesso tempo richiede un arco temporale non certo breve e che può essere incompatibile con la necessità di avviare concreti interventi di riqualificazione del territorio finalizzati anche a ridurre il consumo.

In questo senso è importante, da un lato, avviare la revisione del Codice dell'ambiente, ma nello stesso tempo occorre non perdere di vista la necessità di intervenire con specifici atti su alcuni aspetti che presentano particolari requisiti di urgenza evitando il ricorso a provvedimenti di natura straordinaria che potrebbero poi rivelarsi contraddittori rispetto alla legislazione settoriale proprio perché assunti in forma non unitaria o a fronte di situazioni contingenti la cui soluzione non è più rinviabile (es. calamità, eventi culturali straordinari ecc.).

L'art. 3 traccia una serie di indirizzi su cui si dovrà operare per la revisione e il riordino della normativa ambientale senza dubbio importanti per gli operatori del settore delle costruzioni e delle trasformazioni territoriali. Basti pensare al "coordinamento delle discipline settoriali di tutela dei singoli beni ambientali al fine di ridurre le duplicazioni". Si tratta di un'attività essenziale di cui oggi si avverte sempre più la necessità considerato l'elevato numero di piani di settore che in molti casi "non dialogano tra di loro" anzi tutt'altro rappresentando un ostacolo alla crescita.

Di certo quest'aspetto, nell'attuale schema delle competenze non può però essere affrontato solo dal MATTM, ma deve necessariamente essere condiviso con tutti gli altri soggetti pubblici di livello centrale e

periferico che sono titolari di analoghe competenze pianificatorie. Non ultimo il MIBAC che a sua volta, all'art. 5, prevede la revisione del Codice dei beni culturali e del paesaggio attraverso un apposita delega da esercitarsi entro 24 mesi che potrebbe essere un termine anche troppo esteso rispetto alle esigenze correnti.

Di fronte ad un Paese che vuole/deve essere competitivo e attrattivo di investimenti non solo a parole ma anche con azioni concrete la certezza dei tempi e delle procedure sono gli elementi minimi da perseguire ed in questa direzione si debbono orientare entrambe le deleghe in materia ambientale e di beni culturali.

Le valutazioni ambientali: VIA e VAS

La normativa in materia di autorizzazioni ambientali porta con sé molteplici problemi interpretativi e applicativi con ripercussioni negative sull'efficienza complessiva del sistema delle amministrazioni pubbliche, da un lato, e del mondo delle imprese, dall'altro.

Gli istituti delle valutazioni ambientali ossia la valutazione di impatto ambientale, VIA, e la valutazione ambientale strategica, VAS, si ricollegano alla necessità di assicurare nel processo di approvazione di opere o progetti ovvero di piani e programmi la rispondenza ai principi di sostenibilità ambientale, sociale, territoriale. Tale finalità impone all'amministrazione di svolgere una istruttoria particolarmente accurata acquisendo, di norma, i pareri delle altre amministrazioni coinvolte nel procedimento ed invitando a partecipare anche gli altri soggetti interessati portatori di interessi meritevoli di tutela. Passando dalla teoria alla pratica queste procedure ambientali si traducono molto spesso in una ulteriore complicazione nella gestione e coordinamento di procedimenti complessi a discapito del principio di buon andamento e di efficacia dell'azione amministrativa, onerando la pubblica amministrazione di provvedere a continui e costanti controlli e verifiche non solo nel corso del procedimento, ma anche successivamente nella fase del monitoraggio. L'esigenza di semplificazione ha ispirato le recenti riforme in materia di procedimenti di VIA e di VAS ciononostante il meccanismo risulta ancora essere una complicazione burocratica estremamente gravosa. A ciò si aggiunga che, per entrambi gli istituti, esiste una variegata normativa regionale che ha cercato di territorializzare le due procedure indicando gli enti competenti, gli ambiti di esclusione, nonché ulteriori misure di semplificazione che tuttavia sembrano non riuscire a garantire all'operatore il rispetto dei tempi previsti.

Questa situazione impone una riflessione da parte del legislatore statale in sede di revisione del Codice dell'Ambiente che sia orientata a nuove forme di semplificazione basate soprattutto sul rispetto dei tempi. Non basta evidentemente scandire la singole fasi endoprocedimentali ma **è opportuno che i tempi previsti siano rispettati, che sia assicurata l'uniformità nelle procedure, la**

semplificazione della documentazione da produrre nonché la riduzione degli oneri amministrativi.

Si coglie l'occasione di rilevare come soprattutto intorno alla VAS permanga ancora una certa confusione anche concettuale dovuta, in parte, al fatto che l'esperienza italiana si è andata formando in assenza di un quadro giuridico nazionale che delineasse con chiarezza gli obiettivi e la procedura dell'istituto.

La VAS ha una portata e un ambito di applicazione così esteso che seppur, a livello nazionale, le norme di semplificazione sono state introdotte evidentemente questo non è bastato ad assicurare una applicazione costante della procedura tanto che ancora troppi sono i piani e programmi approvati senza la prescritta VAS. Il rischio maggiore è che la VAS possa risolversi (e forse di fatto già così avviene) nell'ennesima procedura autorizzativa o nell' "ulteriore bollo" da apporre al piano o programma al termine del suo procedimento di approvazione.

A tal fine si propone di prevedere la possibilità che sia svolta una procedura di VAS "semplificata" (nei tempi e nelle modalità di consultazione) per quelle tipologie di piani e programmi che concernono l'uso di piccole aree o che riguardano modifiche minori o che comunque hanno un limitato impatto territoriale. Con l'occasione andrebbe anche chiarito cosa si intende per "piccole aree", locuzione fin troppo aleatoria che anche a livello regionale non si è riusciti a circoscrivere anche per evitare il rischio di imbattersi in una infrazione comunitaria.

L'obiettivo della riforma nazionale dovrebbe essere quello di garantire, da un lato, l'uniformità e la certezza delle procedure e, dall'altro, anche percorsi semplificati in relazione alla specificità dei contenuti dei piani e programmi e dei contesti in cui andranno ad operare.

Si evidenzia che i piani territoriali ed urbanistici rappresentano l'ambito principale di applicazione della VAS e va scongiurato il rischio di rendere la VAS soltanto un peso burocratico, evitando ripercussioni di carattere economico e sociale su tempi e modalità di attuazione dei piani e garantendo a tale valutazione la sua più importante funzione di miglioramento della pianificazione territoriale ed urbanistica. La questione centrale della VAS attiene al problema delle decisioni, cioè all'integrazione degli esiti della VAS all'interno dei processi decisionali. L'efficacia di questo strumento dipende in larga misura dalle modalità in cui tale procedura viene integrata nell'iter di pianificazione-programmazione ai vari livelli.

Per quanto concerne la VIA le principali criticità si ravvisano soprattutto nella complessità della documentazione che deve accompagnare l'opera o il progetto che si sottopone ad autorizzazione la quale richiede un grado di conoscenze tecniche particolarmente

elevato. La procedura comporta anche per questo degli oneri economici piuttosto rilevanti senza parlare del fatto che l'analisi della documentazione richiede tempo e professionalità anche in capo alle amministrazioni con buona pace del rispetto dei tempi. Andrebbe quindi introdotto un principio di proporzionalità nella documentazione richiesta in rapporto alla dimensione del progetto.

A ciò si aggiungano le difformità territoriali in ordine alla interpretazione e applicazione delle norme sia per quanto attiene alle procedure che alla documentazione richiesta. In previsione di una riforma della materia sarebbe auspicabile che fossero anche emanate delle linee guida nazionali.

Beni culturali e paesaggistici

Articolo 5

La delega a rivedere il D.lgs. 42/2004 "Codice dei beni culturali e del paesaggio" contenuta nell'art. 5 del disegno di legge è da valutarsi positivamente poiché permetterà finalmente di modificare la disciplina in tema di beni paesaggistici, che nonostante le correzioni del 2006 e 2008, presenta numerose lacune e aspetti problematici soprattutto per le attività di trasformazione del territorio.

Il nuovo decreto delegato dovrebbe rappresentare pertanto l'occasione per intervenire sui seguenti aspetti:

vincoli paesaggistici: censimento e revisione

Sarebbe opportuno introdurre accanto alla possibilità di integrare il contenuto del provvedimento di vincolo (art. 141 bis D.lgs. 42/2004), anche quella di revocare il vincolo stesso in caso di accertamento del venir meno del notevole interesse pubblico dell'immobile.

pianificazione paesaggistica: adeguamento piani esistenti

Il Codice disciplina il procedimento di verifica e adeguamento dei piani paesaggistici già redatti secondo le disposizioni antecedenti all'entrata in vigore del Codice stesso (art. 156). In particolare si prevede la possibilità per le regioni di stipulare con il Ministero intese per disciplinare lo svolgimento congiunto della verifica e dell'adeguamento dei piani esistenti.

A fronte del fatto che il termine del 31 dicembre 2009 non è stato rispettato da alcuna regione e non si registrano piani paesaggistici adeguati alla normativa del Codice, occorre rendere obbligatoria la stipulazione delle intese tra Regione e Ministero per lo svolgimento congiunto della verifica e dell'adeguamento dei piani esistenti, accompagnata da una procedura caratterizzata da una tempistica certa con la previsione di termini perentori.

autorizzazione paesaggistica: semplificazioni

Il procedimento di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica come configurato dall'art. 146 del Codice risulta particolarmente lungo e complesso.

In particolare il procedimento, di competenza delle Regioni o dei comuni delegati, è caratterizzato dall'intervento della Soprintendenza non più come in passato in via successiva, ma all'interno della procedura stessa con un parere di merito, vincolante per l'ente locale.

In via preliminare, sotto il profilo delle competenze amministrative, si sottolinea la necessità di rivedere il ruolo delle soprintendenze che si sostituiscono agli enti locali nel giudizio di compatibilità urbanistica degli interventi esaminati. Ad essi dovrebbero essere attribuiti solo poteri di tipo estetico.

Andrebbero poi introdotte semplificazioni, ad esempio sopprimendo la norma che prevede, decorso inutilmente il termine di 45 giorni a disposizione del Soprintendente senza che questo abbia reso il relativo parere, l'ulteriore eventuale passaggio in conferenza di servizi (art. 146, comma 9 D.lgs. 42/2004) ovvero escludendo il parere del Soprintendente nei casi in cui i vincoli risultino provvisti delle prescrizioni d'uso dei relativi immobili ed i piani urbanistici comunali, previa verifica positiva da parte del Ministero, abbiano recepito tali prescrizioni (art. 146, comma 5 Codice).

sanzioni paesaggistiche: revisione

L'attuale apparato sanzionatorio in materia paesaggistica contenuto nell'articolo 167 D.lgs. 42/2004 risulta fortemente sproporzionato poiché per gli illeciti realizzati su immobili vincolati prevede sempre la sanzione della demolizione dell'opera abusiva, tranne in alcuni casi di abusi "minori" (assenza di aumenti di superficie o cubatura) nei quali è ammesso l'accertamento di conformità paesaggistica in sanatoria e il conseguente pagamento di una sanzione pecuniaria. È evidente il paradosso per cui anche una variazione progettuale in corso d'opera di minima entità determina la demolizione dell'opera.

Del resto l'articolo 167 è stato impugnato presso la Corte europea dei diritti dell'uomo (ordinanza TAR Sicilia, n. 802 del 10/04/2013) per violazione dell'art. 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE sul diritto di proprietà e del principio di proporzionalità come principio generale del diritto europeo, poiché esclude la possibilità di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica in sanatoria per tutti gli interventi comportanti incremento di volume o di superficie in via presuntiva, ossia indipendentemente dall'accertamento concreto della compatibilità di tali interventi con i valori di tutela paesaggistica indicati dal vincolo specifico che grava sull'area.

Considerata l'assenza nella delega di un principio esplicito che permetta la revisione in via generale del sistema sanzionatorio degli

illeciti in materia paesaggistica, si evidenzia l'opportunità di integrare l'art. 5 del disegno di legge in tal senso.

Appalti pubblici

Art. 16

Si apprezzano gli obiettivi di semplificazione ed efficienza sottesi dalle norme del DDL in esame relative agli appalti pubblici, e concernenti, in particolare, l'estensione della possibilità di ricorrere alle centrali di committenza anche per i contratti di partenariato.

Inoltre, sempre con riferimento al settore dei lavori pubblici, possono essere ipotizzati anche ulteriori interventi di riforma normativa, volti a semplificare le procedure e ad alleggerire gli oneri burocratici posti a carico delle imprese.

Ciò sempre al fine di favorire una rapida e più economica realizzazione dei lavori da porre sul mercato, nell'interesse sia dell'amministrazione che delle imprese; esigenza, questa, quanto mai importante in questo difficilissimo momento di crisi. .

In tale ottica, una modifica auspicabile dovrebbe riguardare **il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa**.

Tale criterio, infatti, risulta essere particolarmente oneroso per le imprese che devono predisporre le offerte e complesso per le amministrazioni che devono valutarle, con allungamento dei tempi di aggiudicazione.

Per tale ragione, l'utilizzo di questo sistema di aggiudicazione da parte delle Amministrazioni dovrebbe essere limitato, con riferimento agli appalti sotto soglia comunitaria. In particolare, quanto meno in via transitoria, le amministrazioni appaltanti dovrebbero poter utilizzare tale criterio soltanto per appalti di una certa rilevanza, che potrebbero identificarsi con quelli di importo pari a 2,5 milioni di euro.

Un'altra modifica normativa dovrebbe riguardare una disposizione fortemente iniqua per le imprese, recentemente introdotta nel nostro ordinamento, in tema di **pubblicità delle gare di appalto**.

Si tratta, in particolare, della previsione contenuta all'art. 34, comma 35, del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, recante "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese", con la quale si è stabilito che, a partire dal 1° gennaio 2013, le spese per la pubblicazione degli estratti dei bandi di gara sui quotidiani sono rimborsate alla stazione appaltante dall'aggiudicatario entro il termine di sessanta giorni dall'aggiudicazione.

Si tratta infatti di una norma con la quale, in un momento di pressante scarsità di risorse per le pubbliche amministrazioni, si intende scaricare sulle imprese il costo di adempimenti che, tuttavia, afferiscono tipicamente allo svolgimento delle funzioni pubblicistiche, quali la pubblicità dei bandi sui quotidiani. Non sembra infatti corretto rimettere agli operatori economici costi ulteriori che non competono alla propria attività di impresa, peraltro in un momento in cui anche il settore economico sta vivendo una situazione di drammatica sofferenza.

E' pertanto opportuno sopprimere tale disposizione che altera, nei rapporti tra imprese e amministrazioni, l'equilibrio dei reciproci ruoli e delle rispettive competenze, e ciò soltanto in funzione della situazione emergenziale che il Paese sta vivendo.

Un'altra importante misura di semplificazione delle procedure di gara dovrebbe riguardare le **modalità di consultazione della documentazione di gara** da parte delle imprese concorrenti.

Attualmente, infatti, la normativa del codice dei contratti pubblici (art. 70, comma 9) lascia alla libera scelta delle amministrazioni la possibilità di consentire ai concorrenti l'accesso libero, diretto e completo, con modalità elettronica, alla documentazione, anche progettuale, relativa alla gara.

Tale modalità non dovrebbe essere facoltativa ma obbligatoria per le amministrazioni appaltanti. Queste, infatti, spesso impongono ai concorrenti di visionare la documentazione di gara presso l'amministrazione stessa, richiedendo inoltre contributi economici di rilevante entità per l'acquisizione della medesima.

La consultazione on line, liberamente accessibile ai concorrenti, rappresenterebbe invece una forma di notevole alleggerimento procedurale, sia sotto il profilo dell'abbreviazione dei tempi per la predisposizione delle offerte, sia sotto il profilo degli oneri economici gravanti sulle imprese.

Infine, In un'ottica volta a rendere più snelle e rapide le procedure di gara per l'affidamento dei contratti pubblici, sarebbe opportuno eliminare l'attuale impostazione "trifasica" dell'aggiudicazione che passa attraverso tre momenti fondamentali:

- l'aggiudicazione provvisoria, pronunciata dalla commissione di gara;
- l'aggiudicazione definitiva, che si ha con l'approvazione della provvisoria da parte della stazione appaltante;
- l'aggiudicazione definitiva efficace, che si ha una volta espletati gli accertamenti sul possesso dei requisiti da parte dell'aggiudicatario provvisorio.

Tale impostazione trifasica allunga i tempi di affidamento del contratto e, pertanto, si ritiene utile ripristinare l'impostazione "bifasica" prevista

dalla precedente normativa, effettuando il controllo sul possesso dei requisiti dell'aggiudicatario immediatamente dopo l'aggiudicazione provvisoria e prima della sua approvazione da parte dell'amministrazione.

Inoltre, per assicurare una maggiore celerità del procedimento, dovrebbe essere fissato un termine perentorio, attualmente inesistente, ai fini della trasmissione dell'aggiudicazione provvisoria all'organo competente alla sua approvazione.

Norme in materia di VIA, VAS, AIA, bonifica ecc.

Articolo 18

A fronte della delega al riordino in materia ambientale di cui all'art. 3, il successivo art. 18, forse volendo anticipare l'esercizio della citata delega, tratta una serie di questioni importanti e altrettanto urgenti per l'attività corrente finalizzate in particolare alla bonifica delle aree inquinate.

In questi casi la certezza dei tempi e delle procedure rappresenta una priorità non solo in un'ottica di salvaguardia ambientale e della salute pubblica, ma rappresenta un ulteriore fattore essenziale per il recupero e la trasformazione di aree la cui destinazione industriale sia oggi cessata e versino in stato di degrado e di abbandono.

In questo senso l'introduzione dell'art. 242 bis per una procedura semplificata delle operazioni di bonifica o di messa in sicurezza va nella direzione giusta, salvo comunque verificare "sul campo" l'efficacia delle procedure e la loro declinazione pratica in sede locale.

In merito alle modifiche alla lettera o) dell'art. 240 del D.Lgs 152/06 e s.m.i. (lettera m punto 3) dell'art. 18) si ritiene indispensabile modificare la frase <<qualora si dimostri che, nonostante l'applicazione delle migliori tecnologie disponibili...>> come segue: <<qualora si dimostri che, nonostante le migliori tecnologie disponibili...>> oppure in alternativa, <<qualora si dimostri che, nonostante la possibile applicazione delle migliori tecnologie disponibili...>>.

Detta modifica si ritiene indispensabile in quanto con la stesura originaria si configurerebbe un'ipotesi di doppia bonifica con relativi costi da sostenere.

Le modifiche proposte alla seconda parte della lettera o) dell'art. 240 del D.Lgs 152/06 e s.m.i. (lettera m punto 3, dell'art. 18) in materia di "messa in sicurezza permanente" prevedono che a detti interventi si debbano applicare norme tecniche, finanziarie e amministrative e le garanzie previste per il controllo e la gestione delle discariche dopo la chiusura. Tali disposizioni non si condividono nel modo più assoluto in quanto si tratta di fattispecie non raffrontabili trattandosi non di aree destinate ad essere considerate come discariche non più in attività

quanto piuttosto di aree con una nuova destinazione urbanistica e pertanto non è corretto prevedere i medesimi oneri e garanzie.

In merito alle modifiche all'art. 242 del D.Lgs 152/06 proposte alla lettera n) dell'art.18 si propone di aggiungere i seguenti punti:

1-bis) al comma 8 dell'art. 242 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, è aggiunto infine il seguente periodo: "Resta fermo, in ogni caso, che le fonti di contaminazione ove non possano essere rimosse a costi sostenibili, devono essere sottoposte a messa in sicurezza permanente utilizzando le migliori tecniche disponibili a costi sostenibili che consentano di utilizzare l'area secondo la destinazione urbanistica senza rischi per la salute."

2-bis) al comma 12 dell'art. 242 del D.Lgs 152/06 e s.m.i. dopo le parole: "si coordina con le altre amministrazioni." sono aggiunte le seguenti parole: " L'Agenzia regionale per la protezione dell'Ambiente deve fornire gli esiti delle analisi effettuate in contraddittorio entro 30 giorni dalla data dei campionamenti."

2-ter) al comma 13 dell'art. 242 del D.Lgs 152/06 e s.m.i. dopo le parole: "Compete alla provincia rilasciare la certificazione di avvenuta bonifica." sono aggiunte le seguenti parole: "In attesa del rilascio della certificazione di avvenuta bonifica da parte della Provincia, le imprese possono intraprendere i lavori edili a seguito del verbale di collaudo favorevole di fine bonifica redatto dall'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente."

Semplificazione per le imprese

valutazione del rischio rumore

Al fine di completare il percorso di semplificazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro intrapreso nel cosiddetto decreto "del Fare", si propone di inserire, al Capo II SEMPLIFICAZIONE PER LE IMPRESE, la possibilità di effettuare la valutazione del rischio rumore ricorrendo a livelli di rumore standard individuati da studi e misurazioni, la cui validità sia riconosciuta dalla Commissione consultiva permanente di cui all'articolo 6 del d. Lgs. n. 81/08.

Tale proposta, oltre ad essere una misura di forte semplificazione soprattutto per le imprese di minore dimensione, darebbe seguito a quanto riportato nel documento del 30 giugno 2011 emanato dalla summenzionata Commissione consultiva permanente sull'aggiornamento banca dati del CPT di Torino. Infatti in tale documento si rimanda all'emanazione delle procedure standardizzate per la valutazione del rischio ex art. 29 del D.Lgs. n. 81/08 per l'utilizzo della banca dati ai fini della valutazione del rischio nei cantieri edili.

Le imprese pertanto potranno effettuare la valutazione del rischio rumore ricorrendo ad una banca dati nazionale, già disponibile on line, la cui validità è da anni riconosciuta dal Ministero del Lavoro.

In particolare si sottolinea che beneficerebbero di tale misura di semplificazione tutti quei settori caratterizzati dalla variabilità delle attività spesso di breve durata temporale e non ripetibili, dalla molteplicità di macchine ed attrezzature presenti, dalla variabilità delle posizioni dei lavoratori e incostanza della durata delle diverse operazioni.

Infatti, a fronte di esposizioni così variabili, le attività che determinano il rischio potrebbero essere scarsamente identificate, con la conseguenza che i programmi di riduzione del rischio potrebbero non essere adeguatamente efficaci ai fini preventivi.