

Senato della Repubblica

Commissioni riunite Industria e Territorio e Ambiente

Camera dei Deputati

Commissioni riunite Ambiente e Attività Produttive

Atto n.322

“Decreto legislativo in materia di “Individuazione di procedimenti oggetto di *autorizzazione, segnalazione certificata di inizio attività, silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti*” .

Premessa

Edilizia

Lo schema di decreto legislativo, in attuazione della delega contenuta nell'articolo 5 della Legge 7 agosto 2015, n.124, interviene in maniera rilevante nella materia edilizia attraverso:

- un riordino della normativa contenuta nel Dpr 380/2001 e l'introduzione di alcune semplificazioni (e SCIA per l'agibilità);
- una ricognizione delle attività oggetto di comunicazione, segnalazione, silenzio assenso o titolo espresso (elencate nella tabella A allegata allo schema provvedimento);
- la previsione dell'adozione di un glossario unico (che dovrebbe individuare per ciascuna tipologia di intervento il necessario titolo e regime amministrativo).

Il decreto è condivisibile nella parte in cui procede al riordino del Dpr 380/2001 semplificando il regime amministrativo attualmente vigente caratterizzato da molteplici interventi normativi che si sono susseguiti in questi anni. Tuttavia è opportuno coordinare proprio in un'ottica di semplificazione le modifiche apportate direttamente al DPR 380/2001, la previsione del glossario unico e la tabella allegata allo schema decreto nonché tenere conto delle relative normative regionali.

Il panorama normativo si dedica diversamente a livello regionale in conseguenza della competenza legislativa concorrente, fermo restando quanto stabilito dalla Corte Costituzionale (n.309/2011) sulla competenza esclusiva statale in merito alle definizioni degli interventi edilizi (es. manutenzione straordinaria, ristrutturazione edilizia ecc.). Occorre evitare, in particolare, che il glossario, innestandosi su definizioni consolidate, si risolva in una semplificazione per alcuni e in una maggiore complicazione per altri (vedi Regolamento edilizio unico). Pertanto è essenziale chiarire che le modifiche al DPR 380/2001 non vengono rimesse in discussione dall'adozione di tale glossario e che comunque si dovrà tener conto delle normative regionali vigenti.

Lo schema di decreto va letto congiuntamente con gli altri decreti attuativi ed, in particolare, il Decreto Legislativo 126/2016 (SCIA) e il Decreto Legislativo 127/2016 (Conferenza di servizi) entrati in vigore il 28 luglio 2016, nonché con lo schema del Decreto recante il regolamento per la procedura semplificata di autorizzazione paesaggistica (approvato in via preliminare lo scorso 15 giugno 2016). Infatti, dall'esame congiunto dei testi citati e dello schema di decreto emergono alcuni dubbi interpretativi e l'assenza di coordinamento in rapporto con normative di settore delle costruzioni.

Ambiente

Lo schema di decreto contiene una parte specifica dedicata al recupero delle aree inquinate attraverso la modifica dell'art. 245 del D.lgs. 152/06 codice dell'ambiente. L'obiettivo della nuova norma contenuta nello schema di decreto è quello di incrementare il più possibile soprattutto il riuso delle aree ex industriali o comunque per le quali è stato rilevato-scoperto un fenomeno di inquinamento:

- riducendo la tempistica;

- disciplinando e semplificando un procedimento che prima era poco definito e quindi si prestava ad interpretazioni, anche locali, che di fatto ne potevano vanificare le potenzialità.

L'intento perseguito è condivisibile anche se, come più volte evidenziato dall'ANCE, si tratta dell'ennesimo intervento normativo "puntuale" su una tematica, quella delle bonifiche, che invece richiederebbe una riforma organica e di più ampio respiro che tenga conto anche delle esperienze degli operatori. Infatti, la norma proposta, ad una lettura attenta, appare non sempre coordinata con le altre disposizioni contenute nel Codice dell'ambiente, con il rischio di ingenerare nuovi dubbi interpretativi e quindi problemi applicativi agli operatori.

Articolo 2 Regimi amministrativi delle attività private

- Applicazione articolo 19bis Legge 241/90 per le attività sottoposte ad autorizzazione: nell'ambito della ricognizione dei regimi amministrativi applicabili alle relative attività private si prevede, in via generale, al comma 1 che "ove per lo svolgimento dell'attività siano necessari diversi atti di assenso, segnalazioni o comunicazioni, si applica la concentrazione dei regimi amministrativi di cui all'articolo 19 bis della Legge 241/90 secondo quanto stabilito nella tabella".

Nel successivo comma 3, con riferimento allo svolgimento delle attività per le quali è individuato il regime amministrativo dell'autorizzazione, si specifica che "nei casi in cui sia necessario acquisire ulteriori atti di assenso o pareri di altri uffici ovvero l'esecuzione di verifiche preventive si applica quanto previsto dall'articolo 19bis comma 3 della Legge 241/90".

Per l'edilizia si evidenzia un problema di coordinamento tra la procedura prevista nell'articolo 20 del DPR 380/2001 relativa al permesso di costruire e quella contenuta nell'articolo 19bis comma 3, citato:

- l'articolo 20 del DPR 380/2001 prevede che a seguito della presentazione della domanda di permesso di costruire lo sportello unico ha 10 giorni di tempo per comunicare al richiedente il nominativo del responsabile e 60 giorni di tempo per curare la relativa istruttoria. Non è, indicato, espressamente il termine entro il quale convocare la conferenza di servizi;
- l'art. 19bis comma 3 della Legge 241/90 stabilisce che il termine per la relativa convocazione decorre dalla data di presentazione dell'istanza ed è relativo ai casi di SCIA (non solo in edilizia).

Inoltre, nella Tabella A, allegata allo schema di decreto, al punto 1.1 relativo al permesso di costruire viene più volte specificato che il Comune, in caso di acquisizione di eventuali atti di assenso, ha 5 giorni per convocare la conferenza di servizi (come previsto dal Dlgs 127/2016)

È necessario, pertanto, chiarire che:

- il rinvio generalizzato all'articolo 19bis della Legge 241/90 e relativo alla cd. "concentrazione dei regimi amministrativi" è applicabile nell'ipotesi in cui l'attività sia sottoposta a SCIA e non quando è soggetta ad autorizzazione (permesso di costruire);

- il termine entro cui occorre indire la conferenza di servizi nell'ambito del procedimento del permesso di costruire (5 giorni dal deposito della istanza vedi come detto la Tabella A punto 1.1)
- Conferenza di servizi per CILA e SCIA: dall'esame della Tabella A, sezione II edilizia, allegata allo schema di decreto emerge che ogniqualvolta sia necessario acquisire degli atti di assenso nell'ambito di CILA e SCIA si attivi la procedura di cui all'articolo 19bis della Legge 241/90 come introdotto dal Dlgs 126/2016.
La norma sembra prevedere l'obbligatorietà di rivolgersi sempre allo sportello unico e di convocare la conferenza di servizi che non è da considerare necessariamente una semplificazione.
Sul punto si evidenziano i seguenti problemi di coordinamento con:
 - l'art. 23bis del DPR 380/2001 che lo schema di decreto legislativo non modifica: tale disposizione prevede per la SCIA e la CILA una mera facoltà di rivolgersi allo sportello unico con la possibilità di presentare prima o contestualmente alla SCIA/CILA l'istanza per l'acquisizione dei relativi atti di assenso. Inoltre va eliminato il riferimento all'art. 20 comma 5 bis del DPR 380/2001 che lo schema di decreto abroga;
 - le norme in materia di conferenza di servizi (Dlgs 127/2016) le quali prevedono che la conferenza decisoria sia obbligatoria nel caso in cui per la relativa attività siano necessari "più atti di assenso" e non quando sia necessario un solo atto di assenso.
- Conferenza di servizi e permesso di costruire - silenzio assenso tra le amministrazioni pubbliche (art. 17bis Legge 241/90): in conseguenza delle modifiche apportate dal D.Lgs. 127/2016 (conferenza di servizi) alla procedura del permesso di costruire (articoli 5 e 20 del DPR 380/2001) sembrerebbe che sia sempre obbligatoria la convocazione della conferenza di servizi anche in caso di acquisizione di un solo atto di assenso.
Sul punto si evidenzia anche in questo caso (come già detto in precedenza per la CILA/SCIA) l'assenza di coordinamento con le nuove norme in materia di conferenza di servizi (Dlgs 127/2016) le quali prevedono che la conferenza decisoria sia obbligatoria solo nel caso in cui per la relativa attività siano necessari "più atti di assenso" e non quando sia necessario un solo atto di assenso.
In una logica di semplificazione e riduzione dei tempi è opportuno che si intervenga nell'ambito del procedimento del permesso di costruire chiarendo che non è necessaria la convocazione della conferenza di servizi nel caso in cui si debba acquisire un solo atto di assenso.
Sarebbe, inoltre, opportuno chiarire che il silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche (art. 17 bis della legge 241 del 1990) si applica applicare in tutti casi in cui l'amministrazione comunale ceda l'assenso ad un'altra amministrazione titolare di una funzione decisoria (es. Comune/Regione e Sovrintendente in caso di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica). In questo senso sembra deporre quanto evidenziato dal Consiglio di Stato nel parere del 1 settembre 2016 n. 1824 relativo allo schema di decreto sull'autorizzazione paesaggistica semplificata.
- Applicazione articolo 146 Dlgs 42/2004 in materia di autorizzazione paesaggistica: è opportuno chiarire quando troverà applicazione il procedimento previsto all'articolo 146

del Dlg 42/2004 in conseguenza del fatto che l'obbligo di convocare la conferenza di servizi sembra avvenire anche in caso di acquisizione di un solo atto di assenso.

Articolo 3 Semplificazione dei regimi amministrativi in materia edilizia

A seguito del riordino della disciplina normativa edilizia emergono le seguenti problematiche:

- non sono stati riportati alcuni interventi (es. le modifiche interne di carattere edilizio sulla superficie coperta dei fabbricati adibiti ad esercizio d'impresa e l'apertura di porte interne o spostamento di pareti interne nell'ambito della manutenzione straordinaria). È necessario che si chiarisca, come previsto nella disciplina vigente, che gli stessi sono soggetti a CLA;
- vi è un contrasto tra lo schema di decreto e il DDL 2085/S (cd DDI concorrenza) poiché è stato approvato in Commissione un emendamento che sopprime la norma con cui si prevede che la CLA è valida anche ai fini dell'aggiornamento catastale;
- vi è un errore di coordinamento nell'ambito delle modifiche apportate all'articolo 23 del Dpr 380/2001. In particolare, nel prevedere la SCIA al posto della Dia in alternativa al permesso di costruire, è stato aggiunto prima del comma 1 il "comma 01" lasciando inalterato il comma 1 che fa riferimento ancora alla denuncia di inizio attività.

Si specificano, inoltre, le seguenti osservazioni:

Segnalazione certificata di inizio attività per l'agibilità (art. 3, comma 1, lett. m): in considerazione della natura della SCIA e in un'ottica di maggiore semplificazione sarebbe opportuno prevedere che anche la documentazione a corredo della SCIA sia sostituita da dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà da parte del professionista incaricato di certificare l'agibilità.

Requisiti igienico-sanitari (art. 3, comma 1, lett. d n. 2): nell'ambito del procedimento del permesso di costruire si prevede che con Decreto del ministro della Salute, previa intesa in Conferenza Unificata, siano definiti i requisiti igienico-sanitari di carattere prestazionale degli edifici. Lo schema di decreto poteva, invece, essere l'occasione per rivedere interamente i requisiti necessari ai fini dell'agibilità. Si evidenzia la definizione di tali requisiti richiede una competenza interministeriale e non solo del Ministero della Salute.

Articolo 4 Semplificazione degli interventi di bonifica

- Gli incentivi: la norma introduce un regime semplificato nuovo per incentivare la realizzazione degli interventi di bonifica da parte di soggetti estranei alla contaminazione. A tal fine sono introdotte semplificazioni procedurali ed incentivi economici, quali ad esempio l'applicazione di garanzie finanziarie ridotte. Il sistema premiante delineato, però, rischia di avere un scarso effetto di stimolo all'iniziativa del privato. Come rilevato anche dal Consiglio di Stato nel suo parere sullo schema di decreto, l'insieme degli incentivi andrebbe rivisto e rafforzato attraverso l'introduzione di ulteriori "agevolazioni o benefici legati all'attività di gestione

- “successiva dell’area bonificata” (CdS parere del 4 agosto 2016 n. 1784). Il rischio è, infatti, di limitare fortemente l’ambito di applicazione della nuova procedura, circoscrivendolo solo a quelle ipotesi, evidentemente residuali, “in cui il proprietario o il gestore abbia un interesse prevalente ad assumere gli oneri di bonifica” (CdS parere del 4 agosto 2016 n. 1784).
- Il ruolo degli enti locali: il nuovo iter procedimentale pone in capo al soggetto interessato (proprietario, gestore, detentore) numerose comunicazioni/attestazioni, in ordine alle quali però non è chiaro quale sia l’autorità competente. In più punti, infatti, la norma rinvia all’art. 242 del Codice dell’ambiente, dove indifferentemente si fa riferimento a Regione, Provincia e Comune, in altri casi, invece, sembra individuare nella Regione l’autorità competente. Al fine di assicurare una maggiore coerenza e organicità legislativa, sarebbe più opportuno specificare, in maniera più compiuta, i ruoli degli enti locali coinvolti, anche tenendo conto del nuovo assetto di competenze delineato dalla legge 56/2014 e dalla relativa attuazione regionale.
 - Suddivisione in lotti (comma 7, lett. a): la norma prevede espressamente la possibilità di suddividere il sito interessato in lotti e procedere quindi alla relativa bonifica per singole aree. La previsione contenuta nella nuova norma, sebbene condivisibile in quanto finalizzata ad incentivare ed agevolare le operazioni di bonifica, appare discutibile laddove impone una misura minima dei lotti stessi, ossia 15.000 mq. Al riguardo, sarebbe stato più opportuno fare riferimento al concetto di lotto funzionale ovvero alle “fasi” degli interventi di bonifica, anche al fine di assicurare una maggiore coerenza e coordinamento con quanto previsto dal citato art. 242. Nella pratica, infatti, si ravvisa spesso l’esigenza di operare una bonifica distinguendo tra le attività da realizzare sui suoli rispetto a quelle da eseguire sulla falda, operazioni queste ultime che in genere richiedono tempistiche più lunghe. Prevedere la possibilità di bonificare e quindi certificare distintamente i suoli dalle acque, potrebbe consentire un riuso delle aree in tempi più brevi.
 - Tariffario ISPRA (comma 9): la norma in materia di “tariffario nazionale” dell’ISPRA richiama impropriamente il DM 161/2012. Al riguardo, anche al fine di assicurare un maggior coordinamento legislativo, sarebbe più opportuno rinviare, invece, all’art. 15 della legge 28 giugno 2016, n. 132 che ha ridisciplinato il sistema delle agenzie in materia ambientali, ovvero alle indicazioni che saranno contenute nel prossimo decreto presidenziale emanato ai sensi dell’art. 8 del D.L. 133/2014 e che abrogherà il DM 161/2012.

Osservazioni alla Tabella A sezione II edilizia

- punto 1: è improprio parlare di acquisizione di altri titoli abilitativi. Come specificato nelle successive tabelle si deve far riferimento ad atti di assenso ecc.
- numero 35 varianti in corso d’opera a permeabilità costruite: la tabella fa riferimento alla CILA mentre l’articolo 22, commi 2 e 7, del DPR 380/2001 inquadra tali interventi nella SCIA. Modificare la Tabella inquadrando questi interventi nella SCIA come previsto dalla normativa.

- numero 39 mutamento di destinazione articolo 23bis del DPR 382/2001: l'articolo 23bis non specifica il relativo titolo edilizio. La tabella, invece, fa riferimento in generale all'autorizzazione e al silenzio amministrativo. Al di là dell'uso improprio di autorizzazione l'evidenza che ai sensi dell'articolo 10, comma 2, del Dpr 380/2001 sono le Regioni che stabiliscono con legge se i mutamenti sono soggetti a permesso o scia e non la normativa nazionale. Si dovrà pertanto tener conto delle diverse previsioni regionali.
- numeri 44, 60 e 76 terre e rocce da scavo: la tabella sembra limitare il riutilizzo come sottoprodotto delle terre e rocce da scavo solo nell'ambito di opere soggette a VIA o ad AIA. Invero, il riutilizzo di tali materiali riguarda anche opere ed interventi non soggetti a VIA o ad AIA che andrebbero pertanto richiamati espressamente. Sarebbe, inoltre, opportuno rivedere quanto descritto nella tabella in funzione della nuova disciplina in materia, contenuta nel Decreto del Presidente della Repubblica, approvato, in via definitiva, lo scorso 14 luglio dal Consiglio dei Ministri.

Roma, 21 settembre 2016