

Atto C/4144

***“Modifiche alla legge 6 dicembre 1991, 394 e ulteriori
disposizioni in materia di aree protette”***

**Audizione Ance
23 gennaio 2017**

Camera dei Deputati

Commissioni VIII “Ambiente”

SOMMARIO

- **Premessa**
- **Alcune proposte**
 - **Strumenti e atti di governo**
 - **Aree contigue ed esterne**
 - **Nulla osta**
 - **Autorizzazione paesaggistica**
 - **Canoni concessori**

Premessa

Il tema delle “aree protette” ha assunto negli ultimi anni una sempre crescente attualità, in ragione di una nuova consapevolezza della esigenza di tutela degli habitat naturali alla quale in una seconda fase si è aggiunta anche un’attenzione verso lo **sviluppo sostenibile**.

L’**utilizzo** delle **risorse** naturali è stato spesso visto come una **contaminazione** ed un **impoverimento** del territorio, anziché come strumento utile per migliorare le condizioni di vita.

Peraltro storicamente **l’Italia** si è sempre collocata all’**avanguardia nella tutela del paesaggio** addirittura già dalla prima metà del 900 prima con la legge 778 del 1922 e con la legge 1497 del 1939, poi ulteriormente rafforzata nella Carta Costituzionale all’art. 9, che tra i principi prescrive di tutelare “il paesaggio e il patrimonio storico artistico della nazione”. Ma se la legge n. 1497/1939 limitava la “tutela” del paesaggio alle aree rurali, la successiva legge 1150 del 1942 (legge urbanistica) si “fermava” con i centri urbani alle loro periferie e questo sostanziale **mancato raccordo** lo si ritrova anche nella Costituzione dove alla tutela del Paesaggio è riconosciuta una sorta di prevalenza avendola compresa tra i “principi fondamentali” con le competenze in capo allo Stato, mentre quelle urbanistiche, inserite nel Titolo V della Costituzione, sono in capo alle Regioni e agli Enti locali.

Nel saggio del 2013 “*A titolo di sovranità*” (in *Costituzione incompiuta. Arte, paesaggio, ambiente* di A. Leone, P. Maddalena, T. Montanari, S. Settis) Salvatore Settis scrive “è proprio sul **divorzio tra tutela del paesaggio ed urbanistica** che si sono innestati questi e altri fattori di disgregazione. In una sedimentazione normativa di corto orizzonte, si sono moltiplicate le competenze intrecciando quelle autorizzative e mettendole in competizione fra loro.”

Senza volersi schierare a favore o meno di queste considerazioni, di certo la situazione che oggi ci si trova a dover quotidianamente affrontare è proprio quella appena rappresentata, con competenze urbanistiche di vario livello, competenze più generali in materia di paesaggio ed ambiente e poi ancora competenze più di dettaglio quali sono quelle della legge 394 del 1991 per la tutela delle aree protette.

L’**auspicio** più generale che **Ance** formula come rappresentanza dell’industria delle costruzioni, non può che essere quello di una **unificazione** o comunque di una **razionalizzazione** delle

competenze nei vari settori, in modo da poter rispondere innanzitutto all'esigenza di **certezza di procedure** e di **tempi** che sono alla base di qualsiasi attività e non solo di quella imprenditoriale. Tornando alla questione della disciplina delle aree protette, proprio la crescita del desiderio di tutela di aree di particolare pregio ha spinto il legislatore a costruire un **impianto normativo** volto sia a **tutelare**, ma nello stesso tempo a **limitare** le potenzialità insite in tali aree considerando le stesse come porzioni isolate del territorio piuttosto che elementi strettamente connessi con tutte le altre realtà territoriali.

Dal 1991, anno in cui è stata approvata la Legge quadro per la tutela delle aree protette, ad oggi, è fortemente cambiato il concetto di "tutela e protezione" inteso non più solo come mera conservazione del patrimonio naturale ma come "promozione e valorizzazione dello stesso".

Questa evoluzione deve essere supportata da un **modello normativo dinamico** capace di **raccordare/unificare le diverse forme di tutela al fine di costruire un sistema capace di difendere il territorio e nello stesso tempo attrarre investimenti e innescare attività economiche.**

Alcune Proposte

Il disegno di legge C/4144 in esame ha, senza dubbio, il pregio di prevedere alcune semplificazioni e snellimenti soprattutto per quanto riguarda il sistema della *governance*, ma nel complesso continua ad evidenziare una **eccessiva stratificazione di competenze, livelli di tutela, strumenti di pianificazione e gestione** talvolta non coordinati tra loro che rischiano di conseguire un effetto negativo e cioè di **rallentare il processo di valorizzazione** delle aree protette.

L'**impianto** di regolamentazione delineato dal disegno di legge C/4144 risulta, infatti, **articolato e complesso**: basti pensare che per i parchi nazionali la relativa disciplina è demandata al **piano** per il parco, al **regolamento**, al **programma** triennale per le aree naturali protette a cui si aggiungono tutti gli **strumenti di pianificazione territoriale e ambientale** di competenza di altri enti (es. Regione, Comune etc.) spesso in un coordinamento solo apparente.

Ciò si pone **in contrasto** con il **principio di "non aggravamento"** del procedimento amministrativo su cui si dovrebbe basare l'azione amministrativa, come più volte ribadito dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato.

Tale impostazione, inoltre, non si può dire in linea con le attuali e consolidate politiche di semplificazione finalizzate a snellire le procedure e a ridurre gli adempimenti a carico degli interessati.

Da un lato il Governo promuove, ormai dal 2012, la semplificazione amministrativa attraverso forme di raccordo tra le amministrazioni (es. conferenza di servizi) e strumenti volti a superare le situazioni di inerzia, dall'altro il disegno di legge C/4144, invece, **elimina il silenzio-assenso** nell'ambito del procedimento per il rilascio del nulla osta dell'Ente Parco (articolo 6), ponendo in capo al privato l'onere di instaurare eventualmente un contenzioso giurisdizionale per vedere riconosciuto l'obbligo dell'amministrazione a provvedere.

Lo stesso dicasi per quanto riguarda le modifiche che il disegno di legge C/4144 prevede in merito al **rapporto tra autorizzazione paesaggistica e nulla osta** dell'Ente Parco che continua a non rispondere alle esigenze di unificazione del procedimento amministrativo (art. 24).

Altro elemento che desta perplessità è l'**imposizione di addizionali ai canoni concessori** delle attività economico-produttive esistenti nelle aree protette e per le attività estrattive addirittura anche nelle aree contigue, mettendo ulteriormente in difficoltà il tessuto imprenditoriale già così gravato dalla crisi che perdura oramai da molti anni (art. 8).

Si tratta di **disposizioni** che non si possono condividere e che **non sono in linea con** il raggiungimento degli **obiettivi di uno sviluppo sostenibile** del territorio e che si auspica possano essere modificate al fine di rilanciare le potenzialità dei parchi e delle aree protette attraverso strumenti capaci di conciliare la tutela della natura con l'attivazione di processi di crescita economica e sociale.

- **Strumenti e atti di governo**

Il disegno di legge mantiene la coesistenza di diversi strumenti di regolamentazione delle aree. Ad esempio con riferimento alla disciplina delle aree naturali protette nazionali si prevede accanto al Piano per il parco ancora l'adozione di un regolamento deputato a stabilire la normativa delle attività consentite entro il relativo territorio (art. 5).

Questa duplice regolamentazione dovrebbe essere superata attraverso l'**unificazione di tutta la disciplina in un unico atto** in un'ottica di maggiore certezza dei tempi e garanzia degli interessi coinvolti.

- **Aree contigue ed esterne**

Il disegno di legge estende la disciplina contenuta nel regolamento anche alle aree contigue, la cui individuazione è demandata al Piano, che indica anche le aree esterne al parco “aventi finalità di zone di transizione” senza fornire una chiara definizione di cosa si debba intendere per area contigua od esterna (art. 5).

È quindi **necessario** che il disegno di legge stabilisca dei **criteri** e dei **principi** ai fini **dell’individuazione di tali aree** in un’ottica di uniformità di disciplina su tutto il territorio.

Peraltro, si evidenzia che rispetto all’attuale disciplina contenuta nella legge 394 del 1991 la perimetrazione delle aree è ora demandata direttamente all’Ente Parco, di intesa con le regioni interessate. Sotto tale aspetto sarebbe opportuno assicurare un maggior coinvolgimento di tutti gli enti locali interessati sentite le rappresentanze imprenditoriali, visti anche i riflessi sulla pianificazione urbanistica e sulla programmazione socio-economica.

- **Nulla osta**

Nell’ambito del procedimento per il rilascio di concessioni o autorizzazioni a interventi, impianti e opere, all’interno del Parco, l’attuale disciplina prevede la formazione del **silenzio assenso** sulla **richiesta** per il **nullaosta** qualora l’Ente Parco non si pronunci nel termine di sessanta giorni.

La norma è stata concepita per rispondere alle situazioni di oggettiva difficoltà che gli operatori del settore sono costretti a vivere ogni giorno. Le amministrazioni saranno così spinte a rispondere in tempi più brevi assumendosi la responsabilità nel caso vadano avanti progetti sui quali non hanno risposto.

Il disegno di legge elimina tale previsione ponendo in capo al privato l’onere di instaurare un **procedimento giudiziario** per il **riconoscimento** dell’**obbligo** dell’amministrazione a **dover provvedere** (art. 6).

È evidente che una simile disposizione non solo impone un **eccessivo onere** a carico del privato, ma è contraria al processo di **deflazionare** il contenzioso amministrativo e di **accelerare** del processo decisionale.

Tempi certi e meccanismo del silenzio-assenso sono, inoltre, alla base anche della nuova conferenza di servizi come recentemente riformata dal Dlgs 127/2016 nell’ambito della Riforma

della pubblica amministrazione (Legge 124/2015).

L'obiettivo è quella certezza di norme e tempi che dovrebbe caratterizzare ogni procedimento amministrativo.

E, pertanto, necessario **mantenere** l'attuale **meccanismo** di **silenzio-assenso** operando un coordinamento con la nuova disciplina sulla conferenza di servizi.

Infine, desta perplessità l'attribuzione al direttore del Parco del potere di prorogare il termine di conclusione del procedimento per il rilascio del nulla osta senza che siano indicati i casi in cui ciò può avvenire (art. 6).

Inoltre non è previsto l'obbligo di motivare tale decisione in netto contrasto con l'art. 3 della legge 241/1990 che sancisce il principio in base al quale ogni provvedimento amministrativo deve essere motivato, indicando i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione.

Si propone, pertanto, di eliminare tale previsione o in subordine di circoscriverne l'ambito di applicazione indicando le relative condizioni.

- **Autorizzazione paesaggistica**

In base all'attuale normativa tutti gli interventi ricadenti all'interno di un parco sono soggetti sia a nulla osta dell'Ente parco sia ad **autorizzazione paesaggistica**, di competenza della Regione, che spesso delega i comuni. Si ricorda che il procedimento di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica prevede l'intervento della Soprintendenza mediante un parere di merito vincolante.

Il disegno di legge (art. 24) apporta delle modifiche all'art. 146 del D.Lgs. 42/2004 in tema di autorizzazione paesaggistica, prevedendo che la **funzione autorizzatoria in materia di paesaggio** per gli interventi da realizzare nei parchi nazionali **non** sia più attribuita alla **Regione**, **ma all'Ente Parco**, il quale può provvedere con un unico atto sia sulla domanda di nulla osta sia sulla domanda di autorizzazione paesaggistica. Viene inoltre previsto che nel caso in cui il Piano del Parco sia dotato dei contenuti del piano paesaggistico di cui all'art. 143 del D.Lgs. 42/2004, l'ente parco comunichi al Soprintendente l'atto di assenso, attestando la conformità del progetto alle previsioni e prescrizioni paesaggistiche.

La proposta di modifica, pur positiva nell'intento, va meglio definita proprio nell'ottica di semplificare le complesse procedure sopra descritte.

Infatti, pur attribuendo all'Ente parco, anziché alla Regione o al comune, la funzione di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, non sembra chiarire il rapporto con la Soprintendenza nè i relativi poteri.

In questi casi sarebbe stato più efficace **l'attribuzione al Soprintendente anche della valutazione di conformità dell'intervento al piano e al regolamento del parco.**

Infatti, così facendo il parere del Soprintendente verrebbe a sostituirsi al nulla osta dell'Ente parco, con evidenti risultati positivi in termini di semplificazione amministrativa.

Il nulla osta dell'Ente parco rimarrebbe comunque confermato nel caso in cui non siano presenti vincoli paesaggistici ai sensi della Parte Terza del D.lgs. 42/2004.

- **Canoni concessori**

Tra le novità, contenute nel disegno di legge C/4144, che **destano preoccupazione** per i **riflessi che possono avere sull'economia** vi è l'imposizione di **addizionali** ai canoni concessori per diverse attività economico-produttive, tra cui in particolare quelle estrattive (che sono spesso funzionali all'industria delle costruzioni) (art. 8). Peraltro, tale onere non riguarda solo le attività situate all'interno del perimetro del parco ma si estende anche a quelle poste nelle aree contigue.

È evidente che si tratta di un **forte innalzamento della contribuzione posta a carico degli operatori**, peraltro, non giustificata da specifiche esigenze del territorio ma posta indistintamente in capo a tutte le attività. Tutto ciò avviene senza tener conto della perdurante condizione economica di crisi in cui versa il settore industriale.

Si ritiene pertanto necessario eliminare tale previsione che rischia indirettamente di penalizzare il processo di valorizzazione delle aree protette e dei territori ad esse contigui.