

CONSIDERAZIONI DEL WWF ITALIA

SUL COMMA 10-BIS DELL'ART. 20

INTRODOTTO COME EMENDAMENTO IN COMMISSIONE AL

COSIDDETTO *DECRETO ANTICRISI* DL 185/2008 (AC 1972-A)

L'emendamento presentato dai relatori (maggioranza) all'AS 1972 ed approvato nelle Commissioni Bilancio e Tesoro (V) e Finanze (VI) della Camera dei Deputati viene riportato qui sotto dopo aver evidenziato nelle prime due pagine in grassetto gli aspetti salienti del nuovo comma e riportato le disposizioni che vengono modificate o a cui si fa riferimento.

Da pag. tre a pag. cinque viene presentato, inoltre, un primo commento alla norma.

L'emendamento presentato dai relatori nell'ambito della V e VI Commissione Bilancio e Tesoro e Finanze della Camera dei deputati che introduce il nuovo comma 10-bis dell'art, 20 del DI 18572008 recita:

10-bis. Il comma 4 dell'articolo 3 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 383, è sostituito dal seguente:

«4. L'approvazione dei progetti, nei casi in cui la decisione sia adottata dalla conferenza di servizi, sostituisce ad ogni effetto gli atti di intesa, i pareri, le concessioni, anche edilizie, le autorizzazioni, le approvazioni, i nulla osta, previsti da leggi statali e regionali. Se una o più amministrazioni hanno espresso il proprio dissenso nell'ambito della conferenza di servizi, l'amministrazione statale procedente, d'intesa con la regione interessata, valutate le specifiche risultanze della conferenza di servizi e tenuto conto delle posizioni prevalenti espresse in detta sede, assume comunque la determinazione di conclusione del procedimento di localizzazione dell'opera. Nel caso in cui la determinazione di conclusione del procedimento di localizzazione dell'opera non si realizzi a causa del dissenso espresso da un'amministrazione dello Stato preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità ovvero dalla regione interessata, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 81, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e successive modificazioni».

Il testo attuale dell'art. 3 del DPR 18 aprile 1994 n. 383 che viene modificato con riguardo solo a quanto disposto al comma 4 attualmente stabilisce:

Articolo 3

Localizzazione delle opere di interesse statale difformi dagli strumenti urbanistici e mancato perfezionamento dell'intesa

1. Qualora l'accertamento di conformità di cui all'articolo 2 del presente regolamento, dia esito negativo, oppure l'intesa tra lo Stato e la regione interessata non si perfezioni entro il termine stabilito, viene convocata una conferenza di servizi ai sensi dell'articolo 2, comma 14, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 . Alla conferenza di servizi partecipano la regione e, previa deliberazione

degli organi rappresentativi, il comune o i comuni interessati, nonché le altre amministrazioni dello Stato e gli enti comunque tenuti ad adottare atti di intesa, o a rilasciare pareri, autorizzazioni, approvazioni, nulla osta, previsti dalle leggi statali e regionali.

2. La conferenza valuta i progetti definitivi relativi alle opere di interesse statale, nel rispetto delle disposizioni relative ai vincoli archeologici, storici, artistici e ambientali.

3. La conferenza si esprime sui progetti definitivi entro sessanta giorni dalla convocazione, apportando ad essi, ove occorra, le opportune modifiche, senza che ciò comporti la necessità di ulteriori deliberazioni del soggetto proponente.

4. L'approvazione dei progetti, nei casi in cui la decisione sia adottata dalla conferenza di servizi all'unanimità, sostituisce ad ogni effetto gli atti di intesa, i pareri, le concessioni, anche edilizie, le autorizzazioni, le approvazioni, i nulla osta, previsti da leggi statali e regionali. In mancanza dell'unanimità, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 81, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 .

5. Ai fini del presente regolamento, non si applicano le disposizioni, di cui agli articoli 14, comma 4; 16, comma 3; 17, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 24

Il testo attuale dell'art. 81 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 "Attuazione della delega di cui all'articolo 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382" al comma 4 stabilisce

Articolo 81

Competenze dello Stato

Sono di competenza dello Stato le funzioni amministrative concernenti:

a) [l'identificazione, nell'esercizio della funzione di indirizzo e di coordinamento di cui all'art. 3 della legge n. 382 del 1975, delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale, con particolare riferimento alla articolazione territoriale degli interventi di interesse statale ed alla tutela ambientale ed ecologica del territorio nonché alla difesa del suolo ⁽²⁾ ⁽³⁾];

b) la formazione e l'aggiornamento degli elenchi delle zone dichiarate sismiche e l'emanazione delle relative norme tecniche per le costruzioni nelle stesse.

[Per le opere da eseguirsi da amministrazioni statali o comunque insistenti su aree del demanio statale l'accertamento della conformità alle prescrizioni delle norme e dei piani urbanistici ed edilizi, salvo che per le opere destinate alla difesa militare, è fatto dallo Stato, d'intesa con la regione interessata]⁽⁴⁾.

[La progettazione di massima ed esecutiva delle opere pubbliche di interesse statale, da realizzare dagli enti istituzionalmente competenti, per quanto concerne la loro localizzazione e le scelte del tracciato se difforme dalle prescrizioni e dai vincoli delle norme o dei piani urbanistici ed edilizi, è fatta dall'amministrazione statale competente d'intesa con le regioni interessate, che devono sentire preventivamente gli enti locali nel cui territorio sono previsti gli interventi]⁽⁴⁾.

Se l'intesa non si realizza entro novanta giorni dalla data di ricevimento da parte delle regioni del programma di intervento, e il Consiglio dei Ministri ritiene che si debba procedere in

difformità dalla previsione degli strumenti urbanistici, si provvede sentita la commissione interparlamentare per le questioni regionali con decreto del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro o dei Ministri competenti per materia.

I progetti di investimento di cui all'art. 14 della legge 6 ottobre 1971, n. 853, sono comunicati alla regione nel cui territorio essi devono essere realizzati. Le regioni hanno la facoltà di promuovere la deliberazione del CIPE di cui al quarto comma dello stesso articolo.

Resta fermo quanto previsto dalla legge 18 dicembre 1973, n. 880, concernente la localizzazione degli impianti per la produzione di energia elettrica e dalla legge 2 agosto 1975, n. 393, relativa a norme sulla localizzazione delle centrali elettronucleari e sulla produzione e sull'impiego di energia elettrica e dalla legge 24 dicembre 1976, n. 898, per le servitù militari.

(1.) Pubblicato sulla Gazz. Uff. 29 agosto 1977, n. 234, S.O.

(2) Vedi, anche, l'art. 2, L. 8 luglio 1986, n. 349

(3) Lettera abrogata dall'art. 52, D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112

(4) Comma abrogato dall'art. 4, D.P.R. 18 aprile 1994, n. 383

Commento

Con questa modifica la maggioranza e il Governo ottengono due risultati, che, alla luce di questa nostra prima disamina si possono riassumere così:

- 1. la decisione assunta dalla CDS, anche se non approvata all'unanimità come richiesto dalla normativa vigente, sostituisce, comunque, ad ogni effetto gli atti di intesa, i pareri, le concessioni, anche edilizie, le autorizzazioni, le approvazioni, i nulla osta, previsti da leggi statali e regionali;**
- 2. il dissenso espresso da una o più amministrazioni non blocca la conclusione del procedimento di localizzazione dell'opera promosso dall'amministrazione statale, che procede comunque, d'intesa con la regione, nella decisione, "tenendo conto" delle *posizioni prevalenti* espresse in sede di CdS (qualora il dissenso venga espresso *da un'amministrazione dello Stato preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità ovvero dalla regione interessata* si procede invece con l'iter speciale previsto dall'art. 81, comma 4 del DPR 616).**

Quindi, risulta evidente che la disposizione è tesa a superare specificamente il dissenso degli enti locali di fronte ad un intervento promosso dal Governo nazionale, d'intesa con la Regione interessata.

A quanto risulta la norma è stata concepita ad hoc, come preannunciato dal ministro delle infrastrutture e dei trasporti Altero Matteoli, per superare l'opposizione degli enti locali della Val Susa e degli altri territori interessati dalle ipotesi di progetto sulla linea ad AV Torino-Lione, progetto che non è più sottoposto – come meglio specificheremo più avanti - alle procedure autorizzative speciali derivanti dalla *Legge Obiettivo*.

Quello che è interessante capire, poi, è cosa si intenda per *posizioni prevalenti*.

Infatti, è d'obbligo ricordare che secondo quanto stabilito a suo tempo il dissenso in CDS era già superabile se si esprimeva la *maggioranza delle posizioni*, così come stabilito dall'art. 12 della l. n. 340 del 2000 che modificava l'art. 14-quater della l. n. 241/1990.

Riportiamo qui di seguito il comma, poi abrogato dall'art. 11 della l. 11 febbraio 2005, n. 15. per capire quali siano le differenze con l'emendamento in esame:

2. Se una o più amministrazioni hanno espresso nell'ambito della conferenza il proprio dissenso sulla proposta dell'amministrazione procedente, quest'ultima, entro i termini perentori indicati dall'articolo 14-ter, comma 3, assume comunque la determinazione di conclusione del procedimento sulla base della maggioranza delle posizioni espresse in sede di conferenza di servizi. La determinazione è immediatamente esecutiva.

Ma la CDS prevista nel comma 10-bis dell'art. 20 del DI 185/2008 non subordina la conclusione del procedimento a una determinazione raggiunta sulla base della "*maggioranza delle posizioni espresse*", ma permette all'amministrazione statale procedente, promotrice del progetto, di concludere comunque la CDS sulla base di una valutazione arbitraria da parte della stessa amministrazione statale procedente, d'intesa con la Regione interessata, tenendo solo conto delle *posizioni prevalenti* in CDS..

Quindi, per *posizione prevalente*, alla luce di questa lettura, si può intendere anche la posizione promossa dallo Stato, d'intesa con la Regione interessata, che prevale in quanto *sovraordinata* a quella espressa dagli enti locali,

Nel qual caso si tratta di capire come questa possa comunque *prevalere* senza entrare in contrasto con:

- l'art 5 della Costituzione, nel quale si stabilisce che “ (...) la Repubblica riconosce e promuove le autonomie locali” ;
- l'art. 118 della Costituzione, così come novellato dalla l. n. 301 del 2001, nel quale vengono sanciti i principi di sussidiarietà verticale (con il quale si favorisce il decentramento amministrativo) e di leale collaborazione tra le amministrazioni pubbliche.

Riguardo all'ambito di applicazione appare evidente - nonostante quanto riportato erroneamente dalla stampa - che la nuova disposizione contenuta nel comma 10-bis dell'art. 20 del DI 185/2008 non si applicherebbe alle *infrastrutture strategiche*, ma a quelle ordinarie promosse, appunto, dall'amministrazione statale.

O meglio, come già accennato, sembra proprio che la norma sia stata concepita su misura per superare l'impasse esistente sulla linea ad AV ferroviaria Torino-Lione per l'opposizione di gran parte dei Comuni minori interessati. Opera che, pur essendo ricompresa nella Delibera CIPE 121/2001, ex l. n. 443/2001 (Legge Obiettivo), ed essendo, quindi, a tutti gli effetti *infrastruttura strategica*, è stata portata - sulla base di un accordo con gli enti locali della Val Susa sottoscritto dal III Governo Berlusconi nel dicembre 2005 - *fuori* dall'ambito di applicazione della procedure previste dal Dlgs. n. 190/2002 (decreto attuativo della Legge obiettivo), ora traslate nel Dlgs. n. 163/2006 (Codice Appalti).

Infatti, si deve ricordare a proposito dell'iter autorizzativo delle *infrastrutture strategiche*, che il comma 5 dell'art. 185 ("Progetto preliminare. Procedura di valutazione di impatto ambientale e localizzazione") del D.lgs. n. 163/2006 recita:

5. Il progetto preliminare non è sottoposto a conferenza di servizi. Il progetto preliminare, istruito secondo le previsioni del presente articolo, è approvato dal CIPE. Il CIPE decide a maggioranza, con il consenso, ai fini della intesa sulla localizzazione, dei presidenti delle regioni e province autonome interessate, che si pronunciano, sentiti i comuni nel cui territorio si realizza l'opera. La pronuncia deve intervenire nei termini di cui al comma che precede, anche nel caso in cui i comuni interessati non si siano tempestivamente espressi.

Risulta evidente che ci troviamo di fronte ad una disciplina e ad iter autorizzativi assolutamente diversi: come conferma la stessa procedura autorizzativa del progetto definitivo delle *infrastrutture strategiche*, nella quale è prevista, sì, la convocazione di una conferenza di servizi, ma con funzioni puramente "ratificatorie".

Poiché in detta CDS si possono introdurre solo modifiche migliorative al progetto che in alcun modo possono modificare però *la localizzazione e le caratteristiche essenziali delle opere, nel rispetto dei limiti di spesa e delle caratteristiche prestazionali e delle specifiche funzionali individuati in sede di progetto preliminare.*

Infatti, il comma 3 dell'art. 166 del D.lgs. n. 163/2006 ("Progetto definitivo. Pubblica utilità dell'opera") stabilisce che:

3. Il progetto definitivo è rimesso da parte del soggetto aggiudicatore, del concessionario o contraente generale a ciascuna delle amministrazioni interessate dal progetto rappresentate nel CIPE e a tutte le ulteriori amministrazioni competenti a rilasciare permessi e autorizzazioni di ogni genere e tipo, nonché ai gestori di opere interferenti. Nel termine perentorio di novanta giorni dal ricevimento del progetto le pubbliche amministrazioni competenti e i gestori di opere interferenti possono presentare motivate proposte di adeguamento o richieste di prescrizioni per il progetto definitivo o di varianti migliorative che non modificano la localizzazione e le caratteristiche essenziali delle opere, nel rispetto dei limiti di spesa e delle caratteristiche prestazionali e delle specifiche funzionali individuati in sede di progetto preliminare. Le proposte e richieste sono acquisite dal Ministero a mezzo di apposita Conferenza di servizi, convocata non prima di trenta giorni dal ricevimento del progetto da parte dei soggetti interessati e conclusa non oltre il termine di novanta giorni di cui al presente comma.