



Consiglio delle
autonomie locali
della provincia di Trento

Trento, 7 febbraio 2018

OGGETTO: testo unificato dei DDL n. 73 e n. 226 concernente "Modificazioni della legge provinciale sull'attività amministrativa 1992, della legge provinciale sulla valutazione di impatto ambientale 2013 e della legge provinciale per il governo del territorio 2015": espressione orientamenti in vista dell'audizione concessa dalla Prima Commissione permanente del Consiglio provinciale

Seduta di data: 7 febbraio 2018

Progressivo: 2/2018 Giunta

Punto odg: 1

Fine trattazione: ore 12.26

Dichiarazioni a verbale:

- nessuna
- vedi allegato

Note: Nel corso della discussione sono emersi alcuni orientamenti, come indirizzi al Presidente per la consultazione concessa dalla Prima Commissione permanente del Consiglio provinciale, come di seguito riportato.

Il testo oggetto d'esame si compone di due capi: il primo è volto ad apportare significativi aggiornamenti alla disciplina provinciale del procedimento amministrativo, contenuta nella l.p. 30 novembre 1992, n. 23; il secondo reca modificazioni alla l.p. 17 settembre 2013, n. 19 e alla l.p. 1 agosto 2015, n. 15, che - per quanto specificamente attiene alle competenze degli Enti locali - incidono sulla disciplina della partecipazione del Comune alla conferenza di servizi preordinata al rilascio del provvedimento di valutazione di impatto ambientale, rideterminando le conseguenze della mancata o non motivata espressione della posizione di tale Amministrazione.

Con riferimento alle disposizioni di cui al capo I, si rileva che alcune tra esse determinano il recepimento, nell'ordinamento provinciale, di previsioni di semplificazione ed aggiornamenti ad istituti già normati dalla legge generale dello Stato sul procedimento amministrativo (l. 7 agosto 1990, n. 241), come introdotti dal decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 127. Ci si riferisce in particolare all'introduzione dell'istituto del silenzio assenso tra amministrazioni (art. 2 co. 1 del testo unificato) ed al superamento dell'interdizione alla prosecuzione dell'attività avviata sulla base di segnalazione certificata di inizio attività presentata in carenza di requisiti conformabili ad opera del privato, fatti salvi i casi di attestazioni non veritiere o di pericolo per taluni interessi sensibili (art. 5). D'altra parte, si registra che, con il presente disegno di legge, non si prevede, allo stato, di trasfondere nell'ordinamento locale altri istituti inerenti la disciplina generale del procedimento, già introdotti - a livello statale - dal suddetto decreto legislativo, tra cui - in particolare - la concentrazione dei regimi amministrativi attraverso l'istituto della SCIA unica e condizionata, e la nuova disciplina della conferenza di servizi, di cui rispettivamente agli artt. 19 bis e 14-14 quinquies della l. n. 241/90 cit. Anche in virtù del più complesso quadro di ripartizione delle competenze amministrative tra le amministrazioni del sistema pubblico locale, l'ordinato recepimento di tali istituti di semplificazione richiede tuttavia un preliminare adeguamento del modus operandi dell'amministrazione provinciale e locale, oltre che un opportuno aggiornamento professionale dei relativi operatori e la individuazione di nuove metodologie di



interazione tra tali soggetti ed il cittadino, anche attraverso un più capillare e ragionato impiego dei canali informatici. Si condivide pertanto l'orientamento di dare attuazione in forma più graduale - ma per questo maggiormente ragionata ed efficiente - a tali innovativi istituti. Nel solco del già avviato confronto con l'Amministrazione provinciale, gli Enti locali si rendono senz'altro disponibili ad agevolare il buon esito di tale processo.

Ulteriori disposizioni del capo I del testo unico, introducono invece puntuali, ma rilevanti ed originali previsioni, le quali tendono al raggiungimento di un più elevato livello di efficienza dell'amministrazione, e ad agevolare il rapporto tra il privato e l'ente pubblico. Tra essi, in particolare, assumono rilevanza l'ampliamento della possibilità di ricorrere al soccorso istruttorio anche ai casi di mancanza di documentazione necessaria per il perfezionamento dell'atto di parte privata (art. 2 co. 2), la formalizzazione del dovere per l'amministrazione di notificare il percettore di contributi e provvidenze dell'approssimarsi del termine per la loro rendicontazione, al fine di evitare che egli incorra nella decadenza dal beneficio (art. 4) e l'estensione del termine per la presentazione di osservazioni, in caso di preavviso di rigetto dell'istanza privata, da dieci a quindici giorni (art. 6). Si prende atto con favore di tali proposte.

Specifico interesse per le Autonomie locali assumono le disposizioni di cui all'art. 1, con le quali - innovando in più parti l'art. 1 l.p. n. 23/1992 cit.- si conferma che gli Enti locali e i soggetti che gestiscono direttamente o in concessione servizi pubblici locali stabiliscono con proprio regolamento le norme organizzative per l'attuazione delle previsioni contenute nella stessa legge, e si prevede ora esplicitamente che a ciò si provveda tenendo conto di specifici atti di indirizzo e coordinamento assunti dalla Provincia con il coinvolgimento del Consiglio delle autonomie locali, i quali disciplineranno altresì le modalità organizzative della conferenza di servizi convocata su iniziativa degli stessi.

Nell'ottica di una paritaria alleanza tra l'Amministrazione provinciale e le Autonomie locali per il perseguimento di una maggiore efficienza dell'azione amministrativa, il Consiglio delle autonomie locali, attraverso la struttura tecnica del Consorzio dei Comuni Trentini, sarà senz'altro disponibile a collaborare nella definizione di tali atti.

Altre tra le previsioni ivi delineate, invece, si ritiene che non possano trovare diretta applicazione nei confronti degli Enti che qui rappresentano. In virtù di quanto disposto dall'articolo 59 della legge regionale 22 dicembre 2004, n. 7, infatti, gli stessi applicano le disposizioni emanate dalle rispettive province limitatamente agli aspetti inerenti la disciplina del procedimento amministrativo. Non possono assumere, invece, rilevanza precettiva verso gli Enti locali quelle disposizioni che, pur collocate all'interno della legge provinciale sul procedimento amministrativo, assurgono a norme programmatiche per lo specifico miglioramento dell'efficienza interna alla pubblica amministrazione provinciale (ad es. art. 2 co. 6, art. 7), afferiscono alla materia della trasparenza, oggetto di specifica disciplina di fonte regionale, o alla prevenzione della corruzione (art. 3 co. 3 e art. 2 co. 5), oppure intervengono a modificare la disciplina di specifiche attività di monitoraggio dell'azione amministrativa a carico dell'Amministrazione provinciale (artt. 8, 9, 10).

Al fine di evitare incertezze in relazione a tale circostanza, è tuttavia importante che sia chiarito in maniera espressa che dove la legge prevede puntualmente il riferimento alla Provincia, le relative norme non si applicano tout court agli enti locali se non nei limiti degli atti di coordinamento ed indirizzo indicati dal nuovo testo del comma 2 dell'articolo 1, come introdotto dalla proposta in esame.

Il capo II del testo oggetto dell'odierno esame, che arreca modifiche, tra loro coordinate, alla legge provinciale sulla valutazione d'impatto ambientale 2013 e alla legge provinciale sul governo del territorio 2015, solleva, invece, alcune rilevanti criticità.

In particolare, le modifiche proposte all'ordinamento vigente - muovendo dal presupposto dell'obbligatorietà della partecipazione del Comune territorialmente competente alla conferenza



Consiglio delle
autonomie locali
della provincia di Trento

di servizi per il rilascio del provvedimento di valutazione di impatto ambientale, perché esso si esprima in materia di compatibilità dell'opera con le previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della normativa vigente per il rilascio del titolo abilitativo edilizio - ridefiniscono gli effetti dell'eventuale mancato pronunciamento dell'Ente locale sugli stessi aspetti, o di una sua presa di posizione non opportunamente motivata.

In tali casi, si prevede che la Provincia diffidi il comune "a rendere l'atto di assenso" (o, come sembrerebbe più opportuno, a pronunciarsi motivatamente, in senso positivo o negativo, per gli aspetti di propria competenza). Nel caso in cui il Comune non ottemperi, il provvedimento di VIA è rilasciato "sulla base degli esiti della conferenza di servizi e non comprende la valutazione in merito al rispetto delle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della normativa urbanistica ed edilizia vigente". Tuttavia "nei casi previsti da questo comma" e quindi - come pare desumersi - nei soli casi di mancata o non adeguatamente motivata espressione della posizione del Comune, gli interventi previsti dalla l.p. sul governo del territorio 2015, oggetto del procedimento di valutazione di impatto ambientale, sono soggetti a segnalazione certificata di inizio attività, e non più al rilascio del permesso di costruire.

A questo proposito si rileva che, affinché il Comune possa esprimersi in conferenza di servizi anche sugli aspetti edilizi (come peraltro per le altre discipline di settore), è necessario che abbia a disposizione tutta la documentazione e gli elaborati progettuali previsti dalla normativa urbanistica per consentire una compiuta istruttoria tecnico-amministrativa. Considerato tra l'altro che si tratta normalmente di progetti di costruzione di grossi impianti industriali, non è indifferente il tempo a disposizione per l'istruttoria e la possibilità di integrazione documentale ammessa nel contesto della conferenza di servizi, qualora emergano necessarie modifiche progettuali per il rispetto dei vincoli normativi.

La scelta di prevedere la presentazione di SCIA, a seguito di VIA, sia nel caso di espressione positiva del Comune in merito agli aspetti edilizi ed urbanistici, sia in caso di assenza o non motivata espressione dello stesso, rende nei fatti poco significativa la partecipazione del Comune alla conferenza di servizi, se non per le ripercussioni sulle verifiche che l'ente locale (il quale rimane titolato della fase di vigilanza) è tenuto ad effettuare nei trenta giorni successivi alla presentazione della SCIA e per la repressione di eventuali abusi edilizi.

Pare invece potersi desumere che, nel caso in cui il Comune esprima parere negativo adeguatamente motivato, l'esito della procedura di VIA sia anch'esso negativo, in quanto la norma speciale di cui all'art. 9 co. 2 del d.P.P. 20 luglio 2015, n. 9-23/Leg., attuativo della legge n. 19/2013 cit., continua a prevedere che il dissenso in materia di non conformità del progetto rispetto agli strumenti di pianificazione del territorio, rilevante ex art. 7 co. 6 dello stesso atto, preclude l'adozione del provvedimento positivo. Tale previsione costituisce, ad avviso delle Autonomie locali, un livello minimo ed irrinunciabile di garanzia per l'efficace tutela del territorio, quale bene giuridico di primaria rilevanza.

Al fine di assicurare il migliore coordinamento tra le funzioni provinciali e le responsabilità, anche in termini di successiva vigilanza, spettanti agli Enti locali si rileva peraltro l'opportunità che eventuali modificazioni alle previsioni dello stesso regolamento - il cui ambito di azione è ridefinito dall'art. 13 co. 1 del testo in esame - siano sottoposte al parere preventivo del Consiglio delle autonomie locali.

Presidente: dott. Paride Giannone

Verbalizzante: dott. Marco Riccardonna

