

Trieste, 5 maggio 2009

Alla Presidenza della IV Commissione del Consiglio regionale  
piazza Oberdan 6  
34132 TRIESTE

**Oggetto: DDLR n. 64 (“Misure urgenti in materia di sviluppo economico regionale, sostegno al reddito dei lavoratori e delle famiglie, accelerazioni di lavori pubblici”). Osservazioni.**

In merito al DDLR n. 64 (presentato al Consiglio regionale il 20 aprile 2009), anche in vista dell’audizione prevista per il 7 maggio p.v., le scriventi associazioni formulano le seguenti osservazioni.

### **1. Sulla relazione**

La relazione di accompagnamento insiste – peraltro apoditticamente e senza citare alcuna fonte – sulla situazione di crisi dell’economia regionale, nel quadro di quella nazionale e internazionale, affermando che per quanto riguarda il settore edilizio *“la speranza per il breve è riposta soprattutto su un’accelerazione degli investimenti in opere pubbliche”*, ancorché non vengano forniti dati sull’entità del rallentamento della crescita e dell’occupazione, in questo settore rispetto agli altri settori dell’economia.

Un ragionamento andrebbe in verità fatto, ma nella relazione non ve n’è traccia, sull’opportunità di un approccio all’economia tutto incentrato sul valore *a priori* della crescita del PIL, senza alcun riguardo a ciò che questo unico – generico – indicatore nasconde, in termini ad esempio di consumo del suolo e di risorse non rinnovabili, inquinamento dell’aria e delle acque, degrado generalizzato della qualità dell’ambiente e della vita dei cittadini.

Si ritiene perciò pericolosamente vaga l’affermazione della relazione secondo cui *“le politiche economiche debbano mettere in atto ogni possibile iniziativa per attenuare e abbreviare la recessione, purché non venga compromessa la sostenibilità nel medio e lungo periodo delle finanze pubbliche”*. Non si ritiene infatti che la crescita di **qualunque** settore economico sia da ritenersi auspicabile, né che soltanto la sostenibilità – a medio e lungo termine (oltre tutto senza che questo termine venga in alcun modo precisato...) – dei conti pubblici debba costituire il limite di politiche orientate **comunque** a promuovere la crescita.

Nel momento in cui, in tutte le principali sedi di confronto internazionale, le tematiche afferenti l’ambiente (in particolare, ma non solo, con riferimento alla lotta contro i cambiamenti climatici) vengono dichiarate solennemente decisive per il futuro dell’umanità, è ad un altro genere di “sostenibilità” che anche le politiche economiche dovrebbero guardare.

Il che sta cominciando ad accadere in alcuni Paesi (si pensi ad esempio alle strategie in campo energetico adottate di recente dal Governo USA), ma non ancora in Italia, né in Friuli Venezia Giulia.

Non paiono infatti improntate ad un benché minimo riguardo verso le esigenze di corretto uso del territorio e di contenimento dei consumi di risorse non rinnovabili (energetiche e territoriali), scelte come quella del Governo italiano, di investire massicciamente nelle cosiddette “infrastrutture strategiche”, rappresentate essenzialmente da opere stradali e ferrovie TAV (con l’aggiunta assurda del Ponte sullo Stretto di Messina). Opere che strategiche sono soltanto perché tali dichiarate in sede prettamente politica, prescindendo da qualsivoglia criterio razionale di valutazione e da qualsiasi quadro di riferimento (piano dei trasporti), in grado di stabilire l’effettiva necessità di determinate opere e la loro sostenibilità economico-finanziaria, nell’ambito di una strategia di riequilibrio modale del sistema dei trasporti che corregga l’insostenibile situazione attuale.

È facile prevedere che una politica del genere porterà verosimilmente:

- ad aggravare lo squilibrio complessivo esistente nel sistema dei trasporti, accentuando il peso relativo della gomma rispetto alla ferrovia e alle vie d’acqua, tanto nel traffico passeggeri quanto in quello merci;
- al privilegio di ristretti settori del trasporto passeggeri su alcune direttrici e su distanze medio-lunghe, contestuale all’aggravarsi delle condizioni del trasporto di massa su distanze medio-brevi (TAV contro treni per pendolari);
- alla spesa di ingentissime risorse economiche a carico dei bilanci pubblici, senza alcuna verifica costi-benefici;
- all’aumento del peso relativo, e del contributo in termini assoluti, del settore trasporti sul totale delle emissioni climalteranti;
- all’ulteriore consumo di suolo agricolo e naturale, in una situazione nazionale già più che critica da questo punto di vista, con il conseguente innescio di fenomeni di ulteriore crescita delle urbanizzazioni lungo gli assi viari.

Alla medesima filosofia che ispira l’azione governativa si ispira il DDLR in questione, in particolare il Capo II, e pertanto è lecito attendersi che – fatte le debite proporzioni – analoghi possano esserne gli esiti, per quanto concerne l’assetto del sistema dei trasporti e gli effetti di questo sull’ambiente ed il territorio.

## **2. Sull’articolato**

### **Art. 2**

Si intende dimezzare, addirittura con effetto retroattivo, le tariffe stabilite dal D.M. 24 aprile 2008, dovute dalle imprese per le istruttorie e i controlli effettuati dall’ARPA in sede di rilascio o rinnovo dell’AIA.

Si ritiene tale riduzione:

- illegittima, in quanto stabilita da una norma statale (assunta peraltro previo concerto in sede di Conferenza Stato-Regioni), che non si ritiene possa essere derogata da una legge regionale, anche in considerazione delle disparità di trattamento che verrebbero in tal modo a crearsi tra le imprese delle diverse Regioni;
- quanto mai inopportuna (se non adeguatamente e sicuramente compensata), poiché non mancherebbe di incidere negativamente sull’operatività delle strutture preposte alle istruttorie e ai controlli, con ovvie conseguenze negative per l’ambiente.

Analogamente, si ritiene inammissibile la determinazione forfettaria (cfr. c. 3) delle tariffe per le aziende agricole assoggettate alla disciplina dell’AIA. Ciò in considerazione del fatto che trattasi di allevamenti a carattere industriale, di dimensioni anche notevolmente diverse e produttori di carichi inquinanti e patogeni (come anche la recente pandemia influenzale sta dimostrando) assai rilevanti. La revisione delle tariffe in questione è peraltro prevista all’art. 2, c. 7 dello stesso D.M. 24 aprile 2008, con scadenza biennale.

Si ritiene perciò che l’articolo in questione vada stralciato.

## Capo II (artt. 3-6).

Le norme sull'accelerazione delle procedure per la realizzazione di "opere strategiche di interesse regionale" sovvertono chiaramente ogni criterio di corretta ed equilibrata gestione del territorio.

Già la L.R. 16/2008 aveva del resto stabilito (cfr. art. 54) l'assurdo principio, in base al quale il "*Sistema regionale delle infrastrutture di trasporto, della mobilità e della logistica*" (del quale peraltro non vi è traccia, a tutt'oggi) dovrà essere "*recepito nello strumento di pianificazione regionale generale*" (anch'esso peraltro allo stato inesistente). Con il che – com'è stato ad esempio rilevato dal WWF nel proprio commento alla citata L.R. 16/2008 (v. nel sito [www.wwf.it/friuliveneziagiulia](http://www.wwf.it/friuliveneziagiulia), sezione "Documenti", sottosezione "Politiche ambientali") – si profilava il rischio assai concreto che le previsioni del "Sistema" finissero per prevalere ad esempio sulle "invarianti" che dovranno essere individuate ad esempio in sede di stesura del piano paesaggistico, o comunque su altre scelte decisive per l'assetto del territorio e per le funzioni (residenziali, produttive, ecc.) che sullo stesso si svolgono che dovessero essere contenute nel futuro (?) strumento urbanistico regionale d'area vasta.

È appena il caso di ricordare che la tutela del paesaggio, e quindi le indicazioni dello strumento a ciò preposto (il già citato piano paesaggistico di cui al D. Lgs. 42/2004), per consolidata giurisprudenza costituzionale deve prevalere su altri interessi ed esigenze, espressi nei normali strumenti di pianificazione urbanistica e di settore (com'è il "Sistema" citato).

Analoghe considerazioni valgono per gli strumenti di pianificazione delle aree di interesse naturalistico (ad es. i piani di gestione delle aree "Natura 2000"), specie laddove si tratti di aree individuate ai sensi delle Direttive europee 92/43/CE e 79/409/CEE.

Il rischio paventato già in sede di commento alla L.R. 16/2008 diventa ora realtà con il Capo II del DDLR 64, il quale istituisce chiaramente un ruolo di assoluta preminenza per le infrastrutture del "Sistema" rispetto a qualsivoglia altra funzione e vocazione del territorio ed alle previsioni degli strumenti urbanistici comunali vigenti.

Da ciò la sospensione (art. 4, c. 2) delle determinazioni comunali sulle domande di concessione e autorizzazione edilizia, in contrasto con le previsioni del "Sistema" e l'obbligo per i Comuni (ibidem, c. 3) ad adeguare entro 120 giorni i propri strumenti urbanistici al "Sistema" stesso, pena l'intervento sostitutivo della Regione (ibidem, cc. 4-5).

Non solo: la semplice approvazione dei progetti preliminari delle opere comprese nel "Sistema" e dichiarate "di interesse strategico" costituisce ove necessario variante automatica allo strumento urbanistico comunale a far data dalla notifica dell'approvazione stessa al Comune interessato (ibidem, c. 6).

Vengono inoltre ridotti del 50% i tempi a disposizione degli enti locali e della Regione per i procedimenti di rispettiva competenza "*correlati alla realizzazione delle opere strategiche regionali*". È sintomo di grande approssimazione tecnica, nella stesura del DDLR, il fatto che tali procedimenti non siano esplicitamente indicati, ma è ragionevole dedurre – stante il vastissimo campo di applicazione del Capo II – che tali procedimenti includano anche tutti quelli in qualche modo diretti a garantire la tutela dell'ambiente e della salute pubblica, come ad esempio la V.I.A.

La "strategicità" delle opere è stabilita ex lege per quelle inserite nel "Sistema" (cfr. art. 3, c. 1), ma è dichiarata dalla Giunta regionale per altre opere, di diversa natura (cfr. art. 5, c.1), purché previste da altri piani o programmi di settore. Nessuna indicazione sulla natura di tali opere viene fornita dal DDLR, talché è ragionevole dedurre che **qualsiasi** tipologia di opera, pubblica o privata che sia, possa essere dichiarata "strategica" con un atto prettamente politico della Giunta regionale, che estende anche a tali ulteriori opere gli effetti di prevalenza sugli strumenti urbanistici, già visti per le infrastrutture del "Sistema".

Di più: anche per "opere puntuali" (cioè non comprese in atti di pianificazione o programmi di settore) la Giunta regionale può dichiarare la strategicità, "*qualora non siano utilmente esperibili le procedure ordinarie di legge*". In tal caso però la delibera della Giunta regionale richiede la previa intesa con i Comuni (ai quali viene scaricato l'onere di assicurare la partecipazione del pubblico,

senza peraltro fornire indicazione alcuna sulle modalità ed i tempi di tale partecipazione) ed il previo parere – solo consultivo – della competente Commissione del Consiglio regionale.

Fatto ciò, gli effetti sugli strumenti urbanistici e le procedure sono gli stessi già visti in precedenza. Insomma, oltre a strade e stradine di ogni genere, anche una pressoché illimitata serie di opere pubbliche o private (discariche, inceneritori, elettrodotti, centrali idro- e termo-elettriche, centri commerciali, ecc.) godrebbe in questo modo – in virtù di decisioni prettamente politiche – di un iter decisionale assolutamente sbrigativo. Alla faccia di ogni garanzia ed approfondimento, per quanto concerne la compatibilità con il territorio e l'ambiente.

Nulla peraltro si dice nel DDLR 64, come peraltro già nella L.R. 16/2008, sull'assoggettamento del "*Sistema regionale delle infrastrutture di trasporto, della mobilità e della logistica*" (né degli altri piani e programmi cui si accennava) alle indispensabili procedure partecipative e valutative di cui alla Direttiva 42/2001/CE in materia di Valutazione Ambientale Strategica.

Si ricorda ancora come la Direttiva 2000/60/CE (cioè la Direttiva Quadro "Acqua") prescriva all'art. 4.7 una rigorosa procedura di valutazione per ogni nuova opera che generi impatti sui corpi idrici. Ciò vale per gli impianti idroelettrici, ma anche per le opere di difesa alluvionale, come pure per ogni altra opera che possa compromettere il raggiungimento del buono stato ecologico dei corpi idrici. Da ciò l'emanazione di linee guida, come ad esempio quella intitolata "*Economics and the Environment. The implementation challenge of the Water Framework Directive*", la quale introduce un test per la valutazione degli effetti di nuovi interventi o attività sullo stato ecologico dei corpi idrici. È appena il caso di ricordare che il non tener conto delle prescrizioni della Direttiva (rispetto all'attuazione della quale l'Italia è inadempiente) esporrebbe l'Italia al rischio concreto di sanzioni derivanti da procedure d'infrazione comunitaria.

È il caso di insistere, infine, sullo scempio che le norme in questione produrrebbero, rispetto alle competenze urbanistiche comunali. Il che, in tempi di conclamato (ma soltanto quando fa comodo) "federalismo", pare alquanto irrazionale.

Gli articoli 4, 5 e 6 contengono infatti alcune disposizioni derogatorie delle procedure urbanistiche ordinarie, comprimendo in tal modo l'autonomia dei Comuni in materia urbanistica.

A tal riguardo va ricordato che la Corte costituzionale ha affermato che una tale compressione dell'autonomia comunale – tutelata dall'art. 5 della Costituzione – deve trovare una rigorosa giustificazione in superiori interessi pubblici e deve comunque garantire una reale ed effettiva partecipazione del Comune interessato. Con riferimento, in particolare, ai poteri urbanistici dei Comuni, la legge nazionale, regionale o delle Province autonome può subordinarli a preminenti interessi pubblici, alla condizione di non annullarli o comprimerli radicalmente, garantendo adeguate forme di partecipazione dei Comuni interessati ai procedimenti che ne condizionano l'autonomia (fra le molte, si vedano le sentenze n. 378/2000, n. 357/1998, n. 286/1997, n. 83/1997 e n. 61/1994).

Il necessario rispetto delle autonomie comunali esige dunque una doppia verifica:

- a) la verifica dell'esistenza di esigenze generali che possano ragionevolmente giustificare le disposizioni legislative limitative delle funzioni urbanistiche già assegnate agli enti locali. (sentenza n. 286/1997);
- b) la verifica che il procedimento sia articolato in modo tale da assicurare una sostanziale partecipazione allo stesso del comune cui si riferisce l'assetto territoriale e l'apporto del comune non si riduca ad un semplice parere, ma si articoli in forme più incisive di partecipazione (sentenze n. 357/1998, n. 83/1997 e n. 1010/1988).

Significativa la decisione giurisprudenziale costituita dalla sentenza 83/1997, in cui la Corte costituzionale ha ritenuto illegittima, in quanto in contrasto con il principio di salvaguardia dell'autonomia comunale, un norma legislativa della Provincia autonoma di Trento (art. 3, comma 4, della legge provinciale n. 10 del 1990) in base alla quale le previsioni dei programmi per l'attuazione di interventi diretti alla riorganizzazione della mobilità nelle zone urbane ed interurbane e in quelle ad alta concentrazione di presenze turistiche, approvati dalla Giunta provinciale,

programmi sui quali i Comuni avevano la facoltà di esprimere un parere entro trenta giorni dalla richiesta “*prevalgono su quelle eventualmente diverse contenute negli strumenti urbanistici subordinati*”: tale norma secondo la Corte riserva alla Provincia il potere di irrompere in via autoritativa nei piani regolatori dei Comuni e riduce la capacità del Comune di autodeterminarsi in ordine alla programmazione e alla utilizzazione del proprio territorio nei troppo angusti limiti della facoltà di esprimere, entro un termine breve, un parere non vincolante, laddove il rispetto di quel principio avrebbe richiesto forme più incisive di partecipazione del Comune alla programmazione provinciale di interventi incidenti sul proprio territorio, mediante l'impiego di moduli procedurali, analoghi a quelli peraltro già conosciuti nell'ordinamento regionale, che, pur scongiurando situazioni di stallo decisionale, valorizzino l'apporto di tutti gli enti interessati.

Gli articoli 4, 5 e 6 del DDLR non sono quindi rispettosi del principio autonomistico, così come delineato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale sopra ricordata:

- in termini generali la legge regionale dovrebbe circoscrivere in maniera rigorosa gli interessi pubblici di rilievo regionale idonei a giustificare la compressione dell'autonomia comunale e la deroga alle ordinarie procedure urbanistiche: particolarmente grave in questo senso per la sua genericità appare in tal senso la formulazione dell'art. 6 che consente alla Giunta di ricorrere a tale procedure derogatorie per qualunque “intervento puntuale” (non si richiede nemmeno che si tratti di un'opera pubblica!);
- insufficienti, con riguardo agli standard richiesti dalla Corte costituzionale, appaiono poi le forme di partecipazione previste per i Comuni interessati: per quanto riguarda l'art. 4, la legge non prevede alcuna forma di partecipazione, ma rinvia alla legge di settore che a sua volta si limita a prevedere genericamente la “*previa consultazione degli enti locali*”; altrettanto generica e quindi insufficiente è la previsione dell'art. 5, che si limita a condizionare gli effetti derogatori ad una garanzia di partecipazione del pubblico e degli enti locali interessati: si ribadisce che secondo la Corte un semplice parere da emettersi nel breve termine di 30 giorni è stato ritenuto inadeguato a garantire una effettiva partecipazione. Qui la legge non si cura nemmeno di prevedere termini, modalità ed effetti dell'intervento del Comune; per quanto riguarda infine l'art. 6, si prevede l'intesa con il Comune, che garantisce sicuramente un'effettiva partecipazione al procedimento: in tal caso semmai andrebbe assicurato che la volontà comunale sia espressa nelle stesse forme in cui si esercita la potestà urbanistica, ossia con la deliberazione del Consiglio comunale.

Si raccomanda pertanto lo stralcio – o quanto meno la radicale riformulazione – dell'intero Capo II.

#### Art. 10

Si intenderebbe estendere agli interventi previsti nei “piani straordinari di emergenza”, di cui alle ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri assunte ai sensi della L. 225/1992 e agli analoghi provvedimenti regionali, l'esclusione dall'obbligo della VIA, prevista – a norma della Direttiva europea 85/335/CEE – soltanto per gli “*interventi di ripristino disposti in via d'urgenza per salvaguardare l'incolumità delle persone e del territorio da pericoli imminenti*”.

Si osserva che cosa diversa sono gli interventi legati ad un “pericolo imminente”, rispetto a quelli che formano oggetto di un piano straordinario, ancorché “di emergenza”. È esperienza frequente, peraltro, che molti interventi della Protezione Civile asseritamente “d'emergenza”, tali in effetti non erano. Basti qui ricordare l'abuso che è stato fatto negli anni scorsi, anche in Friuli Venezia Giulia, delle ordinanze di cui alla L. 225/1992, per esempio nel caso della nomina dei Commissari straordinari per l'“emergenza Burgo” (il depuratore non funzionante della cartiera di Tolmezzo) e l'“emergenza fanghi” nella laguna di Grado e Marano.

Nulla in realtà giustificava l'assunzione di provvedimenti del genere nei due casi in questione, salvo la volontà di rimediare con strumenti eccezionali – e sottratti a controlli – a gravi errori ed inadempienze compiute ed accumulate negli anni, sia per quanto concerne la progettazione del depuratore di Tolmezzo, sia per quanto concerne il dragaggio dei canali lagunari e la gestione dei fanghi (per lo più molto inquinati) che dal dragaggio derivano.

Va contrastata la mentalità dell'“emergenza continua”, che produce l'abitudine alla “deroga continua”, la quale il più delle volte consiste nella volontà di sfuggire all'accertamento delle responsabilità per errori e/o omissioni (spesso combinati con rilevanti sprechi di denaro pubblico) compiuti dagli stessi soggetti che propugnano l'esistenza dell'emergenza.

Si raccomanda quindi lo stralcio dell'articolo in questione.

### **3. Conclusione**

Le scriventi associazioni ritengono che la crisi economica non possa e non debba costituire il pretesto per interventi scoordinati e casuali, quali quelli prefigurati in alcune norme del DDLR 64 (in particolare al Capo II). Si finirebbe infatti, in tal modo, per far pagare all'ambiente e al territorio il prezzo del rilancio – presunto e tutt'altro che certo – dell'economia, inteso peraltro come mero incremento del PIL. Il tutto nella presunzione che, passata la crisi, tutto possa ricominciare a funzionare come prima e come se nulla fosse successo.

Si ritiene viceversa che andrebbe avviata una politica economica diversa, nella quale i fattori di criticità ambientale (consumo di suolo agricolo, spreco di risorse energetiche non rinnovabili, perdita di biodiversità, inquinamento delle acque e del suolo, ecc.) diventino occasione per la messa in atto di azioni positive, orientate alla costruzione di una *green economy* rispettosa dei limiti che la natura ed il territorio impongono alle attività produttive.

Confidando in un positivo accoglimento di quanto esposto, si rimane a disposizione per ogni eventuale chiarimento e approfondimento e si porgono i più distinti saluti.

*Roberto Pizzutti*

Presidente Sezione WWF Friuli Venezia Giulia

*Luciana Boschini*

Presidente Italia Nostra Friuli Venezia Giulia

*Giorgio Cavallo*

Presidente Legambiente Friuli Venezia Giulia

*Ilario Zuppani*

Consigliere L.I.P.U. Friuli Venezia Giulia

**Recapito comune: WWF Sezione regionale Friuli Venezia Giulia**  
via Cussignacco 38  
33100 UDINE  
tel. 0432 502275 fax 0432 507895  
e-mail: [friuliveneziagiulia@wwf.it](mailto:friuliveneziagiulia@wwf.it)  
web: [www.wwf.it/friuliveneziagiulia](http://www.wwf.it/friuliveneziagiulia)