

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XII LEGISLATURA —

N. 1909

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori MICELE, BAGNOLI, LARIZZA,
PAPPALARDO e PREVOSTO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 GIUGNO 1995

Norme sulla promozione dello sviluppo industriale, sulla
semplificazione e razionalizzazione dei procedimenti ammi-
nistrativi relativi alle attività industriali e sulla creazione e
ristrutturazione di aree industriali ecologicamente attrezzate

ONOREVOLI SENATORI. - Da tempo ormai abbiamo individuato nella complessità e nella frequente contraddittorietà delle normative, unite alla scarsa efficienza della Pubblica amministrazione, alcuni tra i principali ostacoli che le imprese incontrano, sia nella realizzazione e gestione degli impianti industriali, sia nella produzione e commercializzazione dei prodotti.

L'esigenza di ottenere la revisione delle normative e delle procedure, relative sia agli impianti che ai prodotti, e di orientare la Pubblica amministrazione verso un ruolo promozionale nei confronti delle imprese è stata, più volte, sottolineata nelle diverse sedi istituzionali.

Solo recentemente la domanda di trasparenza e il bisogno di certezza nei rapporti tra la Pubblica amministrazione ed i cittadini/utenti, siano essi persone fisiche o imprese, sono state avvertite e in una qualche misura recepite.

La legge n. 241 del 1990 in materia di procedimento amministrativo rappresenta infatti un punto di partenza per la costituzione di un nuovo modello di amministrazione che, attraverso l'introduzione di alcuni principi fondamentali (quali ad esempio il principio dell'obbligo di motivazione, il principio di partecipazione, la responsabilità del procedimento, il principio di accessibilità agli atti), pone le premesse concrete per una reale semplificazione dei rapporti tra Pubblica amministrazione e cittadino/utente.

Per il Governo Amato, l'obiettivo di qualificare il rapporto tra cittadini e Pubblica amministrazione ha costituito un punto esplicito del programma, aprendo così un capitolo nuovo nell'azione di Governo.

Con il successivo Governo Ciampi, e con il Ministro Cassese, l'azione di Governo è proseguita e si è sviluppata, da una parte, verso la riforma dell'organizzazione ammi-

nistrativa, avviata con il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e, dall'altra, attraverso le deleghe contenute nel provvedimento collegato alla legge finanziaria per il 1994 (legge 24 dicembre 1993, n. 537) verso la semplificazione dei procedimenti amministrativi ed il riordinamento dei ministeri e del loro funzionamento.

Atto fondamentale del processo di avvicinamento della Pubblica amministrazione ai cittadini/utenti è stato l'avvio del processo tendente a ridisegnare la complessa organizzazione delle amministrazioni pubbliche, a partire dalla loro articolazione in uffici dirigenziali, con l'attribuzione ad un unico ufficio della responsabilità complessiva di ciascun procedimento.

Quanto alla semplificazione delle procedure, la legge prevede una delega generale al Governo per la revisione di molti procedimenti amministrativi, anche d'interesse industriale, introducendo, nel contempo, l'innovativo principio della «deprovvedimentalizzazione», cioè della sostituzione di tutti gli atti di consenso della Pubblica amministrazione (autorizzazioni, licenze, eccetera) con una semplice denuncia d'inizio di attività da parte dell'interessato, in tutti i casi in cui non vi sia una valutazione tecnica discrezionale.

Per dare una maggiore concretezza alle motivazioni che determinano nel sistema delle imprese quelle esigenze di semplificazione dei rapporti con la Pubblica amministrazione e di razionalizzazione delle procedure, che sono state più sopra evidenziate, si è avviata una ricognizione dei procedimenti necessari per la realizzazione di un impianto industriale.

Dalla ricognizione in questione è venuto fuori un quadro così complesso e ingovernabile da scoraggiare in maniera pesante la disponibilità alle innovazioni da parte delle imprese sia nel caso di impianti sia per i

prodotti. Di qui la necessità di introdurre, nella nostra legislazione, alcuni indirizzi di cambiamento dell'attuale sistema per razionalizzare e semplificare le procedure, per avvicinare la Pubblica amministrazione alle imprese, in modo da trasformarla in elemento di promozione e di stimolo nella realizzazione delle nuove iniziative industriali.

Infatti, l'obiettivo che il presente disegno di legge si pone è quello di ottenere la revisione delle normative e delle procedure della Pubblica amministrazione, trasformandole da vincolo a fattore di promozione.

Questo fattore, del resto, incide in misura rilevante sui costi e sulla competitività delle imprese, fino a comprometterne la stessa sopravvivenza e, comunque, a rendere talora impossibile la localizzazione di nuove attività produttive.

Il disegno di legge proposto, all'articolo 1, assume come interesse pubblico primario dello Stato la promozione delle attività industriali e della realizzazione di nuove iniziative industriali. Il conseguimento di tale finalità è affidato ad uno o più decreti legislativi che il Governo è delegato ad adottare entro dodici mesi dall'entrata in vigore della presente legge, aventi ad oggetto:

a) il riordinamento e la razionalizzazione delle discipline riguardanti tutte le forme di ausilio a contenuto patrimoniale, di sostegno e promozione delle attività industriali;

b) la ridefinizione delle competenze e la semplificazione dei procedimenti amministrativi relativi alle attività industriali;

c) la creazione, ristrutturazione e valorizzazione di aree industriali attrezzate, con particolare riguardo alle dotazioni di impianti di tutela dell'ambiente, della sicurezza e della salute pubblica.

Gli articoli 2, 3 e 4 del disegno di legge dettano i principi e i criteri direttivi ai quali il Governo dovrà conformarsi nell'esercizio della delega di cui alle precedenti lettere a), b) e c), delegando le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano a riorganizzare, con appositi atti legislativi o amministrativi, le funzioni attribuite loro in materia

di autorizzazione agli impianti industriali, di promozione dell'industria e di aree industriali e le competenze in materia di ausili pubblici, diretti ed indiretti, finanziari e reali, all'industria, realizzando la revisione, l'aggiornamento, la semplificazione e la razionalizzazione delle normative vigenti.

L'articolo 5 delega alle regioni la materia riguardante la ricognizione delle aree industriali esistenti e l'individuazione delle nuove aree industriali nonché la disciplina riguardante:

a) la creazione di aree industriali ecologicamente attrezzate;

b) la definizione delle caratteristiche qualitative e quantitative delle infrastrutture e dei servizi di cui le aree devono essere dotate;

c) i criteri per l'individuazione, da parte dei comuni, delle aree ecologicamente attrezzate.

L'articolo 6 istituisce il bilancio ecologico territoriale (BET), adottato da ciascuna provincia o area metropolitana entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge con lo scopo di effettuare l'analisi della geografia del territorio, degli insediamenti umani che su di esso insistono e la valutazione del loro impatto sul territorio; l'inventario e la rappresentazione dei dati relativi allo stato dell'atmosfera, del suolo, dei corpi idrici, delle risorse energetiche, delle emissioni sonore e delle altre fonti inquinanti; l'individuazione degli ambiti territoriali e degli eventuali tratti marittimi prospicienti che presentino evidenti alterazioni dell'equilibrio territoriale sostenibile.

Allo scopo di rendere efficaci l'analisi e la pianificazione del territorio è istituito presso la provincia o l'area metropolitana l'ufficio del bilancio ecologico territoriale, il quale esprime parere vincolante nel procedimento di formazione dei piani regolatori generali, nel procedimento di formazione dei piani paesistici, nel procedimento di formazione dei piani regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano per l'uso delle fonti rinnovabili di energia e nei provvedimenti relativi ad insediamenti produttivi che interessano il territorio o co-

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

munque sono destinati a modificare in modo significativo l'equilibrio territoriale sostenibile.

L'articolo 7 prevede che la provincia o l'area metropolitana promuovano la conclusione di accordi di programma con le amministrazioni e gli enti pubblici e privati operanti sul territorio per la definizione di interventi volti a rimuovere le situazioni di rischio ambientale, per il ripristino ambientale, per la prevenzione, l'eliminazione o il

recupero dei danni all'ambiente e per il monitoraggio ambientale.

Infine l'articolo 8 prevede che i risultati dell'istruttoria relativa alla domanda di insediamento di un'attività industriale siano discussi nell'ambito di una Conferenza tecnica dei servizi, convocata dal Presidente della regione o della provincia autonoma entro centottanta giorni dalla data di ricezione della domanda e ne disciplina i compiti.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.***(Promozione dell'attività industriale)*

1. La promozione delle attività industriali e della realizzazione di nuove iniziative industriali è interesse pubblico primario che lo Stato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali assicurano nell'ambito delle rispettive competenze, nel rispetto delle esigenze di tutela ambientale, della sicurezza e della salute pubblica.

2. Al fine di promuovere lo sviluppo e la riorganizzazione dell'industria italiana, il Governo, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, adotta, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto:

a) il riordinamento e la razionalizzazione della disciplina riguardante tutte le forme di ausilio a contenuto patrimoniale, di sostegno e promozione delle attività industriali;

b) la ridefinizione delle competenze, la semplificazione e razionalizzazione dei procedimenti amministrativi relativi alle attività industriali ed in particolare di quelli preordinati alla realizzazione e all'ampliamento, alla ristrutturazione e alla riconversione degli impianti industriali, nonché all'avvio ed esercizio degli impianti medesimi;

c) la creazione, ristrutturazione e valorizzazione di aree industriali attrezzate, con particolare riguardo alle dotazioni di impianti di tutela dell'ambiente, della sicurezza e della salute pubblica.

Art. 2.

(Riordinamento della normativa promozionale dell'attività industriale)

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, comma 2, lettera a) il Governo si conforma ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) delegare alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano le competenze in materia di ausili pubblici, diretti ed indiretti, finanziari e reali, comunque a contenuto patrimoniale, all'industria, realizzando la revisione, l'aggiornamento, la semplificazione e la razionalizzazione delle normative vigenti;

b) riordinare ed integrare le vigenti disposizioni in tema di promozione della ricerca tecnologica e della diffusione e del trasferimento della tecnologia nell'industria, in particolare piccola e media, anche prevedendo forme di partecipazione dello Stato ad organismi promossi dalle regioni, da organizzazioni imprenditoriali e dagli enti di settore ovvero forme di convenzionamento con essi;

c) coordinare le riordinate funzioni di promozione industriale, in particolare per quanto attiene alla raccolta e alla diffusione dei dati concernenti la realizzazione di aree industriali ecologicamente attrezzate, la modulazione degli ausili pubblici e la destinazione di risorse finanziarie alla realizzazione di aree ecologicamente attrezzate.

2. Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano procedono con appositi atti legislativi o amministrativi a riorganizzare le funzioni loro attribuite in materia di autorizzazione agli impianti industriali, di promozione dell'industria e di aree industriali.

Art. 3.

(Semplificazione e razionalizzazione delle competenze e dei procedimenti amministrativi in tema di impianti ed attività industriali)

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, comma 2, lettera b) il Governo si

conforma ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) dare specifica applicazione ai principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, in tema di procedimenti amministrativi, con particolare riguardo alla sostituzione di procedimenti o di atti inerenti ai procedimenti con autocertificazioni e comunicazioni degli interessati;

b) accorpate tutti i procedimenti preordinati o comunque connessi alla realizzazione o alla ristrutturazione ed ampliamento di impianti industriali creando tipologie unitarie di atti amministrativi riguardanti i diversi ambiti interessati dal singolo insediamento: urbanistica, tutela del paesaggio e dell'ambiente, dell'igiene, della salute e della sicurezza;

c) semplificare i procedimenti amministrativi di autorizzazione all'inizio dell'attività ed all'esercizio degli impianti, prevedendo il ricorso all'autocertificazione da parte del legale rappresentante dell'impresa, asseverata da dichiarazioni giurate dei progettisti ed installatori, nonché la predisposizione di efficaci forme di controllo e di adeguate sanzioni penali e amministrative per l'ipotesi di attestazioni false o inesatte;

d) semplificare i procedimenti amministrativi di autorizzazione alla produzione ed alla immissione in commercio dei prodotti industriali, unificando e razionalizzando le sequenze procedurali attualmente previste dalle specifiche discipline amministrative di settore o di prodotto e individuando, per ciascun settore o prodotto, un unico organo od ufficio tecnico competente a rilasciare tutti i pareri e le autorizzazioni prescritte per tutti i prodotti affini o appartenenti al medesimo settore.

2. Nel ridurre e semplificare i procedimenti amministrativi di cui al comma 1 il Governo ne affida la responsabilità a organismi ed uffici di natura esclusivamente tecnica e in particolare prevede che:

a) le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano accertano la conformità della localizzazione degli impianti alle normative in materia sanitaria, paesistico-

ambientale e di sicurezza sentiti le province ed i comuni interessati entro e non oltre sessanta giorni dalla data di ricezione della domanda inerente alla localizzazione degli impianti medesimi;

b) i comuni entro il medesimo termine di cui alla lettera *a)* accertano la conformità della localizzazione degli impianti alle previsioni degli strumenti urbanistici.

Art. 4.

(Aree industriali)

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, comma 2, lettera *c)*, il Governo si conforma ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) procedere al riordinamento, alla modificazione ed alla integrazione delle normative vigenti in tema di aree o zone industriali e di aree per gli insediamenti produttivi definendone sia il regime urbanistico che l'organizzazione della gestione, da affidarsi a organismi di natura economico-imprenditoriale;

b) favorire i processi di delocalizzazione e rilocalizzazione degli insediamenti industriali, anche in deroga ai vigenti strumenti urbanistici, nonché la riutilizzazione ed attrezzatura di aree industriali dismesse.

Art. 5.

(Aree industriali ecologicamente attrezzate)

1. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, procedono alla ricognizione delle aree industriali esistenti ed alla individuazione delle nuove aree industriali, includendole in un unico elenco ai fini di cui alla presente legge.

2. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano entro il medesimo termine di cui al comma 1:

a) disciplinano la creazione di aree industriali ecologicamente attrezzate, in

quanto dotate delle infrastrutture e dei servizi necessari e sufficienti a garantire la tutela della salute, della sicurezza e dell'ambiente;

b) definiscono le caratteristiche qualitative e quantitative delle infrastrutture e dei servizi di controllo e gestione dei rischi, di smaltimento e recupero dei rifiuti e di trattamento delle acque, di cui le aree devono essere dotate;

c) indicano i criteri per l'individuazione, da parte dei comuni, delle aree ecologicamente attrezzate, da scegliersi prioritariamente tra quelle già esistenti o totalmente o parzialmente dismesse.

3. La gestione unitaria delle infrastrutture e dei servizi delle aree ecologicamente attrezzate è assicurata da consorzi, esistenti o all'uopo costituiti, tra enti pubblici e privati, o da società private, o miste, costituite ai sensi dell'articolo 12 della legge 23 dicembre 1992, n. 498, o dall'articolo 22 della legge 8 giugno 1990, n. 142. Il soggetto incaricato della gestione delle infrastrutture e dei servizi d'area può acquisire, mediante espropriazione o in via negoziale, la proprietà delle aree necessarie alla realizzazione degli stessi.

4. Al fine di favorire l'insediamento delle imprese nelle aree ecologicamente attrezzate le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano:

a) provvedono a convocare apposite conferenze di servizi, ai sensi dell'articolo 8;

b) prevedono agevolazioni finanziarie e tributarie per le imprese che si insediano nelle aree ecologicamente attrezzate e la sottoposizione degli impianti unicamente ai procedimenti autorizzativi che riguardano la salute, la sicurezza e le immissioni in atmosfera, nonché all'accertamento dell'idoneità degli allacciamenti aziendali ai servizi ambientali comuni.

Art. 6.

(Bilancio ecologico territoriale - BET)

1. Ciascuna provincia o area metropolitana adotta, entro un anno dalla data di en-

trata in vigore della presente legge, un bilancio ecologico territoriale (BET), stabilendone altresì il procedimento di formazione e di pubblicazione.

2. Il BET contiene in particolare:

a) l'analisi della geografia del territorio, degli insediamenti umani che su di esso insistono e la valutazione del loro impatto sul territorio;

b) l'inventario e la rappresentazione dei dati relativi allo stato dell'atmosfera, del suolo, dei corpi idrici, delle risorse energetiche, delle emissioni sonore e delle altre fonti inquinanti;

c) l'individuazione in relazione agli elementi di cui alle lettere a) e b) degli ambiti territoriali e degli eventuali tratti marittimi prospicienti che presentino evidenti alterazioni dell'equilibrio territoriale sostenibile.

3. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo, su proposta del Ministro dell'ambiente, sentita la Conferenza permanente tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, determina, con regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, i criteri per la redazione del BET.

4. Entro novanta giorni dal termine di cui al comma 3, l'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente (ENEA) predispose un modello tipo per la redazione del BET, adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente, nonché una scheda tecnica per l'acquisizione dei dati contenuti nel BET anche ai fini della loro informatizzazione.

5. È istituito presso la provincia o l'area metropolitana l'ufficio del bilancio ecologico territoriale. Esso può richiedere alle amministrazioni e agli enti pubblici che svolgono attività istituzionale sul territorio i dati necessari ai fini della redazione del BET.

6. L'ufficio del bilancio ecologico territoriale, a seguito dell'adozione del BET e sulla base di esso, esprime parere vincolante:

a) nel procedimento di formazione dei piani regolatori generali di cui alla legge 17

agosto 1942, n. 1150, e successive modificazioni;

b) nel procedimento di formazione dei piani paesistici di cui al decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431;

c) nel procedimento di formazione dei piani delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano per l'uso delle fonti rinnovabili di energia di cui alla legge 9 gennaio 1991, n. 10;

d) nei provvedimenti relativi ad insediamenti produttivi che interessano il territorio o comunque sono destinati a modificare in modo significativo l'equilibrio territoriale sostenibile.

7. Ogni cittadino ha diritto di accesso, in conformità alle leggi vigenti, ai dati sullo stato del territorio disponibili presso l'ufficio del bilancio ecologico territoriale.

Art. 7.

(Accordi di programma)

1. La provincia o l'area metropolitana promuove la conclusione di accordi di programma con le amministrazioni e gli enti pubblici e privati operanti sul territorio per la definizione di interventi volti a rimuovere le situazioni di rischio ambientale e al ripristino ambientale, nonché di interventi per la prevenzione, l'eliminazione o il recupero dei danni all'ambiente e per il monitoraggio ambientale, determinando le risorse finanziarie necessarie, il responsabile del procedimento ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, e le modalità di verifica degli interventi predisposti per quanto concerne sia l'utilizzo delle risorse sia il rispetto dei tempi previsti.

Art. 8.

(Conferenza di servizi)

1. I risultati dell'istruttoria relativa alla domanda di cui all'articolo 3, comma 2, lettera a), sono discussi nell'ambito di una

conferenza tecnica di servizi, in seguito denominata «conferenza», convocata dal Presidente della regione o della provincia autonoma entro centottanta giorni dalla data di ricezione della domanda.

2. I partecipanti alla conferenza sono designati con decreto del Presidente della regione o della provincia autonoma.

3. Le determinazioni assunte in sede di conferenza sostituiscono tutti gli atti ed i provvedimenti consultivi, tecnici e deliberativi necessari per consentire la realizzazione, la ristrutturazione o l'ampliamento dell'impianto industriale.

4. Ove il rappresentante tecnico dell'ufficio del bilancio ecologico territoriale di cui all'articolo 6, comma 5, della provincia interessata all'insediamento abbia espresso il proprio assenso, la decisione assunta in sede di conferenza può avere, salva deliberazione confirmatoria, da adottarsi entro trenta giorni dal Consiglio regionale, provinciale o comunale, anche l'effetto di variante immediata degli strumenti urbanistici ove questi prevedano una diversa destinazione di zona.

5. Entro sessanta giorni dalla data di convocazione della conferenza, il Presidente della regione o della provincia autonoma si pronuncia obbligatoriamente sulla localizzazione dell'impianto.

6. Decorso il termine di cui all'articolo 3, comma 2, lettere *a)* e *b)* senza che sia completata l'istruttoria da parte degli uffici competenti l'interessato può richiedere al Presidente della regione o della provincia autonoma di procedere alla convocazione della conferenza.

7. Decorso il termine di cui al comma 5, in assenza di pronuncia del Presidente della regione o della provincia autonoma, la realizzazione dell'impianto si intende a tutti gli effetti autorizzata.