

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE - AUDIZIONE DEL MINISTRO

in Commissione VIII Camera dei Deputati

20 aprile 2017

Signor Presidente,

Onorevoli Deputati,

ho accolto con piacere l'invito che mi è stato rivolto a relazionare dinanzi a questa Commissione al fine di potere illustrare le principali novità in merito allo schema di decreto legislativo di attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati. Il principale obiettivo è quello di rendere finalmente funzionali ed efficienti le procedure, di innalzare i livelli di tutela ambientale, di contribuire a sbloccare il potenziale derivante dagli investimenti in opere, infrastrutture e impianti per rilanciare la crescita sostenibile, attraverso la correzione delle criticità riscontrate da amministrazioni e imprese in merito alla disciplina vigente.

Premessa

Come è noto, lo schema di decreto è stato redatto sulla base delle disposizioni della legge di delegazione europea 2014 (articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114), è stato approvato nel corso della seduta del Consiglio dei Ministri dello scorso 10 marzo ed è stato successivamente trasmesso alla Conferenza Stato-Regioni e alle competenti Commissioni parlamentari di Camera e Senato per l'acquisizione dei previsti pareri.

Prima di passare ad esaminare i contenuti principali del provvedimento, occorre evidenziare che, allo stato attuale, da un'analisi della durata media delle procedure di competenza statale che hanno compiuto i miei Uffici, si riscontrano tempi medi per la conclusione dei procedimenti di VIA di circa 3 anni, mentre per la verifica di assoggettabilità a VIA sono necessari circa 11,4 mesi. Nonostante la normativa vigente preveda termini più ridotti (da un minimo di 150 a un massimo di 390 giorni), le attuali tempistiche minime per lo svolgimento di una valutazione di impatto ambientale sono di circa 300 giorni fino ad un massimo di 6 anni; per la verifica di assoggettabilità a VIA, invece, si va da un minimo di 2 mesi fino ad un massimo di 2 anni e 8 mesi.

Proprio sulla base delle risultanze appena sintetizzate, è apparso evidente che l'attuale frammentazione delle competenze normative, regolamentari e amministrative tra Stato e Regioni ha senz'altro contribuito a generare profili di criticità nella gestione dei procedimenti di valutazione di impatto ambientale, recando difficoltà evidenti per amministrazioni e imprese, in ragione di una duplicazione di ruoli che spesso comporta un notevole rallentamento, se non in taluni casi una vera e propria paralisi, dell'iter valutativo dei progetti.

Sul punto, per avere un'idea delle dimensioni del fenomeno e dell'assoluta necessità di strutturare un quadro normativo e regolamentare modulato su criteri di speditezza ed efficienza dell'azione amministrativa, debbo segnalare che il valore complessivo degli investimenti in opere oggetto di procedimenti di valutazione ambientale di competenza statale attualmente dipendenti ammonta a circa 21 miliardi di euro.

In tale prospettiva è parsa evidente e improcrastinabile l'esigenza di rendere possibile che la valutazione di impatto ambientale nei procedimenti di competenza statale assuma i caratteri di procedimento "assorbente" rispetto al rilascio di tutti quei titoli abilitativi e autorizzativi comunque riconducibili ai fattori ambientali analiticamente individuati dalla direttiva europea in tema di VIA, e ciò al precipuo fine di far fronte a quelle situazioni di frammentarietà cui ho fatto cenno.

Mi preme evidenziare, inoltre, che la coerenza, la speditezza e la puntualità delle valutazioni riguardanti gli impatti ambientali di un progetto possono senz'altro rappresentare l'elemento cardine per salvaguardare efficacemente l'ambiente, consentendo, al contempo, la realizzazione degli investimenti necessari per assicurare lo sviluppo economico e la crescita sostenibile, scongiurando gli attuali fenomeni di delocalizzazione dei progetti verso aree geografiche a basso livello di regolazione ambientale.

Contenuti della riforma

Per fornire un primo punto di sintesi del provvedimento oggi all'attenzione di questa Commissione, mi sembra opportuno sottolineare i **contenuti più significativi della riforma proposta**.

Il primo:

– la nuova definizione di "impatti ambientali", modulata in perfetta aderenza alle prescrizioni della direttiva e comprendente gli effetti significativi, diretti e indiretti, di un progetto esclusivamente sui fattori elencati nella direttiva, ivi compresi quelli afferenti alla popolazione e alla salute umana, al patrimonio culturale e al paesaggio;

In particolare, ricordo che la nuova direttiva reca un'inedita definizione di VIA (art. 1, par. 1, n. 1, lett. a), la quale consiste in un procedimento articolato nelle seguenti fasi:

- a) preparazione di un rapporto di valutazione dell'impatto ambientale da parte del committente;
- b) svolgimento delle consultazioni pubbliche;
- c) esame da parte dell'autorità competente delle informazioni presentate nel rapporto di valutazione dell'impatto ambientale e di eventuali altre informazioni ricevute nel quadro delle consultazioni pubbliche;
- d) conclusione motivata dell'autorità competente in merito agli impatti ambientali del progetto;
- e) integrazione della conclusione motivata dell'autorità competente in tutte le decisioni di autorizzazione per la realizzazione del progetto.

Il secondo elemento significativo:

– il rapporto tra la VIA e le autorizzazioni aventi ad oggetto la realizzazione e l'esercizio del progetto, rapporto che viene chiarito una volta per tutte ponendo la VIA come una procedura il cui esito finale deve essere posto espressamente alla base, quale atto presupposto, delle successive autorizzazioni.

Il terzo

– l'introduzione, per i progetti assoggettati a VIA statale, della facoltà per il proponente di richiedere, in alternativa al provvedimento di VIA ordinario (comprensivo della sola valutazione d'incidenza – c.d. “VINCA”, laddove necessaria), il rilascio di un provvedimento unico ambientale, che coordina e sostituisce tutti i titoli abilitativi o autorizzativi comunque riconducibili ai fattori “ambientali” da prendere in considerazione ai fini della VIA.

L'articolo 16 dello schema di decreto introduce un nuovo **provvedimento unico in materia ambientale** da rilasciare su apposita istanza del proponente e comprensivo di ogni autorizzazione, intesa, parere, concerto, nulla osta, o atto di assenso in materia ambientale richiesti dalla normativa vigente per la realizzazione del progetto. A tal fine, il proponente presenta apposita istanza allegando la documentazione e gli elaborati progettuali previsti dalle normative di settore per consentire all'autorità competente la compiuta istruttoria tecnico-amministrativa finalizzata al rilascio di tutti i titoli ambientali, proprio sulla scorta degli elaborati progettuali stabiliti dalle norme di settore per il rilascio del titolo autorizzatorio richiesto.

In ogni singolo momento del procedimento unico ambientale è assicurato il pieno coinvolgimento sia di tutte le Amministrazioni competenti per materia, che risultano sempre titolari per la verifica dell'adeguatezza e della completezza della documentazione tecnica di riferimento, sia del pubblico interessato, che potrà presentare le dovute osservazioni riguardanti la valutazione di impatto ambientale, l'autorizzazione integrata ambientale e la valutazione di incidenza. La sede di adozione del provvedimento unico ambientale sarà quella della Conferenza di servizi disciplinata dall'art. 14-ter della legge n. 241/1990, alla quale parteciperanno il proponente e tutte le Amministrazioni interessate al rilascio dei titoli abilitativi in materia ambientale richiesti dal proponente. La determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi, costituirà, infatti, il provvedimento unico in materia ambientale, recante l'indicazione espressa del provvedimento di VIA e di tutti i titoli abilitativi compresi nel provvedimento unico.

Tengo ad evidenziare che l'articolo sopra descritto rappresenta uno dei cardini della riforma e configura un procedimento speciale ed innovativo, attivabile su opzione del proponente, che si muove nel solco già tracciato dall'articolo 14, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (applicabile, quest'ultimo, ai soli procedimenti di competenza regionale). In particolare, il procedimento unico ambientale consentirà senz'altro un'agevole applicazione delle misure da parte degli operatori pubblici e privati ispirata ai criteri di semplificazione normativa e razionalizzazione dei procedimenti amministrativi mediante la concentrazione delle tempistiche e degli adempimenti procedurali.

Il quarto

– l'eliminazione, per la verifica di assoggettabilità a VIA, dell'obbligo, per il proponente, di presentare gli elaborati progettuali (progetto preliminare o studio di fattibilità): per l'effettuazione del c.d. “screening” sarà sufficiente, per il proponente, presentare esclusivamente lo studio preliminare ambientale, secondo quanto previsto dalla normativa europea.

Il quinto

– la possibilità, ai fini dei procedimenti di VIA, di presentare elaborati progettuali con un livello informativo e di dettaglio equivalente a quello del “progetto di fattibilità” (come definito dall'articolo 23, comma 6, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50) o comunque con un livello

tale da consentire la compiuta valutazione degli impatti ambientali a ciò si è aggiunta l'introduzione della facoltà per il proponente di aprire, in qualsiasi momento, una fase di confronto con l'autorità competente finalizzata a condividere la definizione del livello di dettaglio degli elaborati progettuali necessari allo svolgimento della procedura (articolo 9 dello schema).

I vantaggi attesi da tale nuovo istituto appaiono evidenti tanto per i proponenti che per l'Amministrazione, posto che, proprio sulla scorta della fase di confronto cui ho fatto cenno, saranno senz'altro assicurati ed esaminati elaborati progettuali più adeguati ai diversi casi di specie e di qualità sufficientemente elevata tale da consentire la compiuta valutazione degli impatti ambientali, evitandosi così inutili aggravii procedurali e diseconomie nei procedimenti.

Il sesto

– l'introduzione di una facoltà per il proponente, per le modifiche o le estensioni dei progetti elencati negli allegati, di richiedere all'autorità competente una valutazione preliminare del progetto al fine di individuare l'eventuale procedura da avviare (c.d. "pre-screening").

La norma è stata predisposta alla luce delle numerose incertezze riscontrate dalle imprese in merito alla disciplina da seguire (verifica di assoggettabilità a VIA o procedura di VIA) in relazione alle modifiche o alle estensioni dei suddetti progetti. L'obiettivo, quindi, è quello di offrire alle imprese uno strumento di agevole utilizzo, diretto a superare tali situazioni di incertezza.

Il settimo

– l'abrogazione del d.P.C.M. 27 dicembre 1988, recante le norme tecniche per la redazione degli studi di impatto ambientale (SIA), e la sua sostituzione con il nuovo Allegato VII alla Parte II del d.lgs. n. 152/2006, perfettamente allineato ai contenuti dell'allegato IV della direttiva, al fine di eliminare una disciplina tecnica risalente a quasi trent'anni, eliminando altresì inutili fenomeni di *gold plating* rispetto al diritto europeo;

L'ottavo

– la riorganizzazione delle modalità di funzionamento della Commissione VIA per migliorare le prestazioni e la funzionalità effettiva di tale organismo e per assicurare l'integrale copertura dei relativi costi di funzionamento a valere esclusivamente sui proventi tariffari versati dai proponenti. La proposta normativa prevede anche la costituzione di un Comitato tecnico a supporto della Commissione, che opererà a tempo pieno con personale esclusivamente pubblico e che contribuirà in modo decisivo all'accelerazione e all'efficientamento delle istruttorie (art. 6 dello schema);

Sono state previste nuove misure organizzative per garantire la copertura di tutte le spese esclusivamente a valere sui proventi tariffari versati dai proponenti; i Commissari vengono remunerati esclusivamente in ragione dei compiti istruttori effettivamente svolti e solo a seguito dell'adozione del relativo provvedimento finale; anche ai componenti del Comitato – individuati esclusivamente tra i pubblici dipendenti – spetta il compenso in ragione dei compiti istruttori effettivamente svolti, fermo restando che gli oneri relativi al trattamento economico fondamentale

restano in carico all'amministrazione di appartenenza).

Commissione e Comitato, inoltre, sono espressamente poste in posizione di dipendenza funzionale dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Il nono

– la riduzione complessiva dei tempi per la conclusione dei procedimenti, abbinata alla puntuale scansione di tutte le fasi procedurali e alla qualificazione di tutti i termini come “perentori” ai sensi e per gli effetti della disciplina generale (art. 2, commi 9 ss, e art. 2-bis della Legge n. 241/1990) sulla responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile dei dirigenti, nonché sulla sostituzione amministrativa in caso di inadempienza;

Relativamente ai pareri delle altre amministrazioni interessate al progetto, la norma esplicita che qualora tali pareri non siano resi nei termini previsti, ovvero esprimano valutazioni negative o elementi di dissenso sul progetto, l'autorità competente procede comunque alla valutazione a norma del presente articolo.

A tutela del rispetto delle tempistiche e per fornire adeguata certezza sulla conclusione del procedimento, è stata introdotta l'ipotesi che, in caso di inutile decorso del termine per l'adozione del provvedimento di VIA statale da parte del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ovvero per l'espressione del concerto da parte del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, su istanza del proponente o dei Ministri interessati, l'adozione del provvedimento è rimessa alla deliberazione del Consiglio dei ministri che si esprime entro i successivi trenta giorni.

Il decimo

– **il provvedimento di VIA ha l'efficacia temporale definita nel provvedimento stesso, comunque non inferiore a tre anni, tenuto conto dei tempi previsti per la realizzazione del progetto, dei procedimenti autorizzatori necessari, nonché dell'eventuale proposta formulata dal proponente.** In tal modo vengono opportunamente valorizzati i puntuali apprezzamenti tecnico-istruttori riferiti al singolo progetto in esame, evitando di determinare aprioristicamente e genericamente un'efficacia temporale del provvedimento stesso avulsa da considerazioni tecniche e specifiche connesse alla natura dell'intervento. Decorso l'efficacia temporale indicata nel provvedimento di VIA senza che il progetto sia stato realizzato, il procedimento di VIA deve essere reiterato, fatta salva la concessione, su istanza del proponente, di specifica proroga da parte dell'autorità competente che ha emanato il provvedimento di VIA.

L'undicesimo

– l'introduzione di regole omogenee per il procedimento di VIA su tutto il territorio nazionale, e la conseguente rimodulazione delle competenze normative delle Regioni, alle quali viene attribuito esclusivamente il potere di disciplinare l'organizzazione e le modalità di esercizio delle proprie funzioni amministrative, con la facoltà di delegarle agli enti territoriali sub-regionali e di prevedere forme e modalità ulteriori di semplificazione e coordinamento (art. 5 dello schema);

Il dodicesimo

– la razionalizzazione del riparto delle competenze amministrative tra Stato e Regioni, con attrazione al livello statale delle procedure di VIA per i progetti relativi alle infrastrutture e agli impianti energetici, considerata la loro rilevanza per l'economia nazionale, salvo limitate e puntuali eccezioni concernenti i progetti di interesse esclusivamente regionale o locale (art. 5 dello schema).

Il tredicesimo

– la completa digitalizzazione degli oneri informativi a carico dei proponenti, con l'eliminazione integrale degli obblighi di pubblicazione sui mezzi di stampa, al fine di garantire il carattere tempestivo, completo, permanente e gratuito dell'accesso a tutti i dati del procedimento da parte di tutti i soggetti interessati a conoscere e a partecipare.

Il quattordicesimo

– la previsione di una speciale norma transitoria che, in ragione delle numerose agevolazioni e semplificazioni procedurali introdotte dallo schema di decreto e ferma restando la regola generale sull'applicazione della normativa previgente per la conclusione dei procedimenti in corso, consente al proponente di richiedere all'autorità competente l'applicazione della nuova disciplina anche ai procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore del decreto (art. 23, comma 1, dello schema).

Proprio in considerazione degli elementi di novità appena illustrati, sono attesi **molteplici effetti positivi** dall'odierna riforma dei procedimenti di verifica di assoggettabilità a VIA e di VIA.

In estrema sintesi, ritengo che il provvedimento consentirà, in linea con la politica di semplificazione del Governo, di dare risposta alle numerose istanze provenienti dagli operatori economici volte a porre rimedio alle criticità sopra menzionate attraverso la **certezza dei tempi di risposta dall'amministrazione**, l'**uniformità di regole su tutto il territorio nazionale**, la **semplificazione delle procedure**, l'**eliminazione di oneri superflui**. Allo stesso tempo, l'opera di inclusione in un unico corpo normativo delle attuali disposizioni vigenti in materia di valutazioni ambientali (frammentate oggi in più strumenti legislativi, per i quali si procederà alla necessaria abrogazione), consentirà agli operatori del settore, sia pubblici che privati, di fruire di uno strumento organico, chiaro e lineare, facilitando così i processi di istruttoria e di asseverazione dei progetti, con le inevitabili positive conseguenze in termini di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

Questioni aperte in corso di approfondimento

Fornita la sintetica illustrazione dei principali contenuti dell'atto oggi all'attenzione di questa Commissione, mi corre l'obbligo di evidenziare che, all'esito della preliminare approvazione intervenuta nella seduta del Consiglio dei ministri dello scorso 10 marzo, i miei Uffici hanno proseguito nei doverosi approfondimenti in merito alle modalità di ottimizzazione delle procedure di valutazione di impatto ambientale, sia per quanto attiene ai profili strettamente tecnici, sia per quanto riguarda le tematiche di più stretto carattere amministrativo afferenti, *in primis*, alle ricadute che le modifiche introdotte producono sull'efficienza e sulle modalità organizzative dei relativi procedimenti amministrativi regionali e statali.

In particolare, sono in corso i necessari approfondimenti volti a dare adeguato riscontro alle osservazioni pervenute dalle associazioni ambientaliste e alle istanze emerse nel corso dei preliminari confronti tecnici fin qui svoltisi con le Regioni. Tra i temi certamente meritevoli della più attenta considerazione, segnalo la questione della partecipazione del pubblico alla procedura di

verifica di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale, rispetto alla quale è in ipotesi la reintroduzione di una fase formalizzata di partecipazione, con garanzia di tempi certi. Sempre in tema di coinvolgimento del pubblico e, particolarmente, dei residenti nei territori potenzialmente interessati da un progetto sottoposto a procedura di VIA, potrebbe ipotizzarsi un rafforzamento dello strumento dell'inchiesta pubblica, mediante la previsione di una decisione motivata dell'autorità competente qualora tale strumento sia richiesto da soggetti qualificati e adeguatamente rappresentativi, anche tenendo conto delle previsioni in tema di dibattito pubblico di cui all'articolo 22 del d.lgs. n. 50/2016. Ancora, stiamo valutando l'opportunità di introdurre formalmente una fase di partecipazione del pubblico anche nell'ipotesi in cui si renda necessaria la modifica del provvedimento di VIA a seguito dell'accertamento di impatti ambientali negativi imprevisi, ulteriori o diversi, ovvero di entità significativamente superiore rispetto a quelli valutati nell'ambito del procedimento di VIA.

Sempre al fine di corrispondere alle istanze derivanti dai confronti tecnici con le Regioni, è senz'altro da approfondire il tema delle procedure afferenti ai progetti di competenza regionale alla luce delle modifiche introdotte all'articolo 14, comma 4, della Legge n. 241/1990, come modificato dall'articolo 24 dello schema di decreto, riguardante il c.d. "procedimento unico regionale". Al riguardo, è in corso di valutazione la predisposizione di un articolo aggiuntivo da introdurre nel d.lgs. n. 152/2006 specificamente dedicato alla disciplina dei procedimenti di competenza regionale.

Anche per quanto attiene alla nomina e alla composizione della Commissione tecnica per la verifica dell'impatto ambientale VIA e VAS, stiamo valutando la possibilità di introdurre gli opportuni correttivi allo schema in esame per meglio definire il quadro delle competenze e dei profili professionali dei Commissari, nonché una disciplina più puntuale sulle situazioni di inconfirabilità, incompatibilità e conflitto di interessi, anche potenziale, dei membri della Commissione. Per tale Organismo è altresì ipotizzabile prevedere formalmente la presenza di delegati delle Regioni interessate al fine di garantirne l'adeguata e permanente partecipazione nell'ambito delle istruttorie tecniche di competenza statale e la più puntuale rappresentazione delle esigenze dei territori.

I miei Uffici stanno inoltre approfondendo alcuni aspetti più strettamente procedurali che riguardano:

- la nuova procedura del *pre-screening*, al fine di prevedere espressamente che la predisposizione da parte del Ministero dell'ambiente della modulistica necessaria alla presentazione delle liste di controllo possa essere effettuata anche per singole e specifiche categorie progettuali; ciò potrebbe senz'altro agevolare l'autorità competente e il proponente nell'individuazione della procedura più idonea cui sottoporre eventuali modifiche a progetti;
- la possibilità di introdurre ipotesi di sospensione del procedimento di VIA ai sensi della legge n. 241/1990, al fine di corrispondere, ad esempio, alle esigenze di svolgimento dell'inchiesta pubblica o di predisposizione di integrazioni progettuali particolarmente complesse.

Ricordo, da ultimo, che le modifiche apportate dallo schema in esame in tema di competenze in materia di VIA, e oggetto di confronto con gli enti territoriali, sono state effettuate sulla base del principio di attrazione a livello statale di tutti quegli interventi aventi carattere sovraregionale: alla luce di tale criterio, sarà pertanto possibile rivalutare il complesso di detti interventi all'esito del confronto tecnico e politico con gli enti territoriali, al fine di verificare la permanenza in capo alle Regioni della competenza per i progetti di interesse esclusivamente endo-regionale.

Prossimi adempimenti per la definitiva adozione del decreto

Alla data di oggi l'*iter* di adozione del decreto è ormai giunto alle sue fasi conclusive. Infatti, mancano ormai soltanto l'acquisizione dei pareri della Conferenza Stato-Regioni e delle due Commissioni parlamentari competenti per materia per poter giungere alla definitiva approvazione del decreto legislativo da parte del Consiglio dei ministri e alla successiva emanazione da parte del Presidente della Repubblica.

A tale riguardo, debbo ricordare che il termine della delega legislativa verrà a scadenza il prossimo 16 giugno, ma la direttiva europea 2014/52 impone agli Stati membri di mettere in vigore le necessarie disposizioni attuative entro il 16 maggio, con conseguente necessità – ai fini del corretto adempimento degli obblighi imposti dall'Unione europea – che, in caso di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale successiva a tale data, venga comunque prevista una limitata clausola di retroattività della disciplina contenuta nel decreto che ne stabilisca comunque l'obbligatoria applicazione in tutto il territorio nazionale a decorrere dal 16 maggio 2017. In considerazione di ciò, ancorché sia personalmente convinto della rilevanza fondamentale e imprescindibile che assume l'interlocuzione istituzionale assicurata dalla espressione dei richiamati pareri, riterrei particolarmente opportuno che la deliberazione definitiva del Consiglio dei ministri potesse intervenire al più tardi entro la settimana compresa tra il 15 e il 19 maggio, in modo da ridurre al minimo l'effetto retroattivo del provvedimento, evitando altresì qualunque eventuale contestazione da parte delle Istituzioni europee.