

Senato, Sala Isma – Piazza Capranica, 72 Roma, martedì 19 settembre 2017

# Il dibattito pubblico sulle grandi opere in Italia

Riflessioni e prospettive in vista del decreto attuativo del nuovo codice appalti

***I temi ambientali: il coordinamento con la direttiva VIA***

*Maria Rosa Vittadini*

## **i temi rilevanti**

- **La riforma della VIA (Dlgs 104/2017) e la collocazione del DP nell'itinerario decisionale**
- **Il DP può migliorare l'efficacia della VIA?**
- **Questioni di armonizzazione di norme e di linguaggi**
- **Problemi aperti**

## **D.Lgs 104/2017 : molte innovazioni, talune assai controverse**

- **La direttiva 2014/52/UE innova in modo sostanziale la procedura di VIA raccogliendo i pareri e le indicazioni derivanti dalle periodiche relazioni sull'applicazione e l'efficacia della Direttiva.**
- **Gli obiettivi comunitari hanno molto a che fare con il Dibattito Pubblico:**
  - **migliorare l'attendibilità scientifica e l'autorevolezza**
  - **restringere il campo e approfondire di più**
  - **estendere la valutazione ad effetti rilevanti per le collettività interessate e per la sostenibilità, come la salute umana, gli effetti ecosistemici, il cambiamento climatico, la vulnerabilità delle opere.**

## **Dlgs 104/2017 e Codice degli appalti**

**L'abolizione della Legge Obiettivo pone termine al doppio regime di procedura VIA (e ai suoi molti problemi):**

- **VIA “normale” condotta sul progetto definitivo**
- **VIA “speciale” condotta sul progetto preliminare**

**Nella nuova formulazione della procedura VIA il livello progettuale è il Progetto di fattibilità tecnico economica (PFTE), che costituisce una delle più importanti innovazioni del Codice**

## Ma la questione non è così semplice

**L'art 20 del Dlgs 104/2017 (Definizione del livello di dettaglio degli elaborati progettuali ai fini del procedimento di VIA) lascia ampi margini di ridefinizione del livello di dettaglio:**

*“Gli elaborati progettuali sono predisposti con un livello informativo e di dettaglio **almeno equivalente** a quello del progetto di fattibilità come definito dall'articolo 23, commi 5 e 6, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, **o comunque con un livello tale da consentire la compiuta valutazione degli impatti ambientali** in conformità con quanto definito in esito alla procedura di cui all'articolo 20;*

## **DP e selezione dell'alternativa migliore**

**Il Dibattito pubblico dovrebbe essere un potente aiuto alla selezione dell'alternativa migliore e dunque dovrebbe svolgersi all'inizio della progettazione quando tutte le opzioni sono aperte (compresa l'alternativa 0)**

**A questo scopo il Correttivo del Codice (Dlgs 56/2017 ) articola il PFTE in due fasi: una prima fase finalizzata alla comparazione delle alternative e una seconda fase di approfondimento dell'alternativa ritenuta migliore**

**Il DP, secondo le proposte ad oggi note, si colloca nella prima fase e si basa sul Documento di fattibilità delle alternative**

## **Necessità di collegamento con le altre fasi del processo decisionale**

**Nella prima fase del PFTE le alternative progettuali sono comparate, sia pure in maniera sommaria, anche dal punto di vista ambientale, con un livello di approfondimento finalizzato a conferire affidabilità alla stima dei costi dell'opera.**

**Le alternative progettuali dovrebbero fare riferimento ai piani che le motivano (strategie e riconoscimento dei fabbisogni) e alle condizioni ambientali poste dalla relativa VAS. Nella comparazione tra le alternative il migliore raggiungimento degli obiettivi ambientali oltre che funzionali e sociali dovrebbe essere esplicitamente considerato tra i fattori di scelta.**

## **Quali opere avviare obbligatoriamente al DP?**

- **Opere pubbliche oppure, come nella VIA, anche opere private?**
- **Grandi Opere di interesse nazionale o anche regionale?**

**Sono scelte che implicano rilevanti conseguenze sulla organizzazione e sulla conduzione del DP.**

**Sarebbe interessante avvalersi dell'esperienza della VIA per identificare le tipologie di opere con maggiori e sistematici aspetti conflittuali. La sinergia DP-VIA dovrebbe portare alla riduzione dell'abnorme carico di prescrizioni che usualmente accompagna i giudizi VIA**

**Il coordinamento di terminologia (identificazione e dimensionamento delle opere) con le opere a VIA nazionale (Allegato II) porterebbe chiarezza per gli operatori e per il pubblico.**



## **Il PFTE da sottoporre a VIA**

**L'approfondimento dell'alternativa ritenuta migliore anche a seguito dello svolgimento del DP porta alla elaborazione, nella seconda fase, del PFTE da sottoporre a VIA.**

**Dal punto di vista ambientale in questa fase si aggiungono alle indagini precedenti:**

*d) studi specialistici effettuati per giungere a un'adeguata conoscenza del contesto territoriale e ambientale in cui è inserita l'opera, corredati da dati bibliografici, da rilievi topografici e da accertamenti e indagini in sito e in laboratorio, quali, indicativamente ma non esaustivamente, indagini storiche, archeologiche, ambientali, urbanistiche, geologiche, idrogeologiche, idrologiche, idrauliche, geotecniche, sismiche, disciplinate dalle vigenti Norme tecniche per le Costruzioni, .....*

## **Una possibile sinergia: anticipare lo scoping**

**Nella presentazione ai fini della VIA si allega al PFTE, allo Studio di Impatto e alla Sintesi non tecnica anche la documentazione del DP: ovvero il Documento di fattibilità delle alternative, il dibattito e i suoi risultati. E' il solo accenno al DP nella nuova procedura VIA**

**Il primo atto del MATTM è la verifica che ci siano tutte le informazioni necessarie alla valutazione. Non è detto che i contenuti dei progetti come espressi nei Dlgs sui livelli progettuali corrispondano a quelli necessari per la valutazione e d'altra parte gli approfondimenti necessari sono strettamente correlati alle specifiche condizioni ambientali di ciascun progetto. La richiesta di integrazioni può slittare di mesi l'avvio della procedura**

## **Anticipare lo scoping**

**Un rilevante vantaggio potrebbe derivare dallo svolgimento della fase di scoping (ovvero fase iniziale di interlocuzione tra proponente e valutatore per fissare le analisi necessarie e il loro livello di dettaglio) a conclusione della comparazione delle alternative nel DP, durante l'elaborazione del PFTE e prima dell'avvio della procedura VIA.**

**Sarebbe davvero interessante un intervento strutturato (richiesta di pareri) di coinvolgimento del MATTM e dei soggetti con competenze ambientali in questa fase al fine di elaborare un PFTE effettivamente in grado di essere valutato.**

# Che relazione tra DP e Inchiesta pubblica?

**L'inchiesta pubblica e prevista dall'art.24 comma 6 del D.lgs.152/2006, ed è stata finora pochissimo utilizzata.**

“ L'autorità competente può disporre che la consultazione avvenga mediante lo svolgimento di un'inchiesta pubblica per l'esame dello studio di impatto ambientale, dei pareri forniti dalle pubbliche amministrazioni e delle osservazioni dei cittadini. senza che ciò comporti interruzioni o sospensioni dei termini per l'istruttoria.

**L'inchiesta pubblica si fa sulle opere dell'allegato II (Via obbligatoria di competenza statale) se non è stato fatto il DP e può essere richiesta come il DP. Occorrerebbe uniformare i criteri per la richiesta di l'attivazione.**

**DP e Inchiesta hanno ruoli molto differenti: è logico considerarle alternative?**

# Ancora sulla questione VIA sul PFTE o sul Progetto definitivo

**Il provvedimento VIA può sostituire, su richiesta del proponente, tutte le procedure, gli assensi, le autorizzazioni ambientali comunque denominate.**

## Il provvedimento unico sostituisce

- a) autorizzazione integrata ambientale
- b) autorizzazione circa la disciplina degli scarichi
- c) autorizzazione circa l'immersione in mare di materiale di scavo
- d) autorizzazione paesaggistica
- e) autorizzazione culturale
- f) autorizzazione circa il vincolo idrogeologico
- g) nulla osta di fattibilità (rischio incidente rilevante)
- h) autorizzazione antisismica

**semplifica i tempi ma complica ovviamente il progetto e la procedura VIA**

**L'autorizzazione unica significa che il PFTE deve contenere le specifiche informazioni e caratterizzazioni progettuali necessarie a ottenere le autorizzazioni e i nulla osta in questione.**

La corrispondenza è verificata dal MATTM e dai soggetti titolari delle autorizzazioni varie durante un periodo di 30 giorni a partire dalla pubblicazione del progetto sul sito dell'autorità competente.(verifica di completezza).

## **segue**

Solo dopo i 30 gg di verifica o dopo la fornitura delle eventuali integrazioni necessarie partono l'avviso al pubblico di avvio della procedura e i 60 giorni per le osservazioni.

Entro 30 giorni dalla partenza l'autorità competente può chiedere integrazioni dando al proponente 30 giorni per fornirle. ( per 1 sola volta interruzione della procedura di 180 gg ) Poi se le integrazioni non arrivano la procedura viene archiviata.

**Se le modifiche sono sostanziali si ripubblica e si riavvia la consultazione.**

**Gli approfondimenti richiesti per l'autorizzazione unica appartengono con evidenza all'ambito del progetto definitivo come descritto dallo schema di Decreto sui livelli di progettazione.**

## **Il rischio di contenzioso: mancanza di informazione**

**Secondo il nuovo Codice degli appalti la progettazione è un processo che si svolge per fasi, nel quale ad ogni fase corrispondono approfondimenti e anche, se del caso, modificazioni. Anticipare la procedura VIA al PFTE, seppure integrato con il DP e approfondito nelle analisi, piuttosto che applicarla al progetto definitivo apre la strada a evidenti possibilità di contenzioso, tipicamente motivato dalla lesione del diritto all'informazione e alla partecipazione alle decisioni (Conv. di Aarhus)**