UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale

Agenzia per la Coesione Territoriale

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della funzione pubblica

PON GOVERNANCE E CAPACITÀ ISTITUZIONALE 2014-2020

"Supporto all'operatività della riforma in materia di semplificazione"
CUP J59J16000760006

Webinar

Il Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (PAUR): analisi e approfondimento di alcune criticità operative

Conseguire la smart regulation e ridurre le criticità del processo di PAUR

a cura di Giuseppina Liuzzo

15 giugno 2020

FormezPA

I temi e le sfide

Smart regulation* e riduzione del *gold plating: l'efficacia del Provvedimento Autorizzativo Unico ambientale per gli obiettivi della semplificazione.

Analisi del "**ciclo perfetto**", efficace ed efficiente e delle principali criticità "di contesto": la necessità del rafforzamento delle relazioni tra Autorità competente e Enti di processo e delle competenze dei professionisti e delle organizzazioni

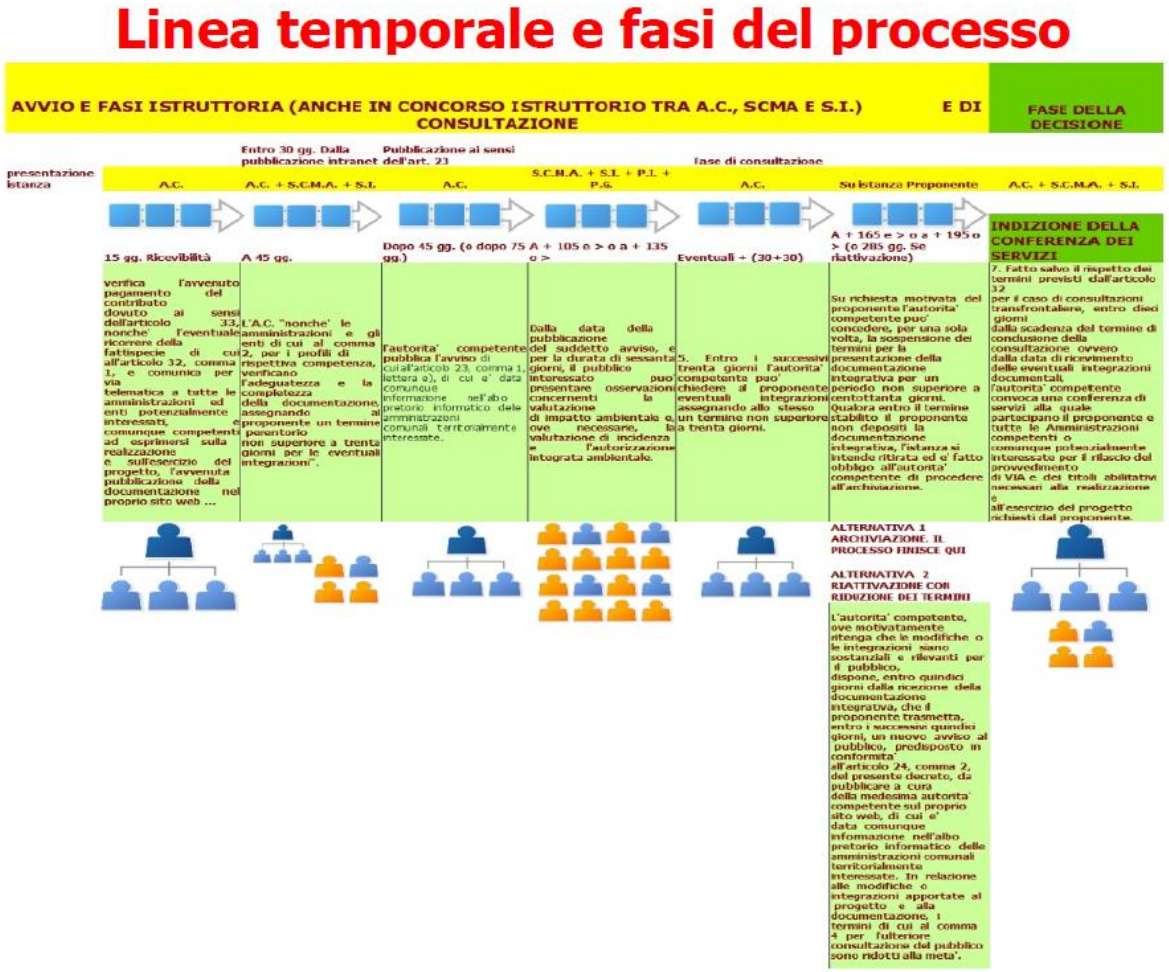
Ipotesi operative e di metodo per il miglioramento della gestione e dell'efficacia del procedimento.

Quadro di riferimento degli argomenti e del PAUR

La comunicazione odierna approfondisce dal punto di vista "ermeneutico" e "pragmatico" il Provvedimento Unico di VIA regionale, approccio necessario e passaggio obbligato per comprendere le motivazioni e gli obiettivi del procedimento, per attuare e gestire in materia consapevole le azioni, consistenti ed efficaci del "protocollo" operativo *standard* descritto e prescritto dall'art. 27 e 27-bis del T.U.A.

Per l'analisi e gli approfondimenti del ciclo procedurale e del processo di PAUR rimando al ciclo dei webinar del 2018 e del 2019 e alla relativa bibliografia e sitografia, pubblicati su Eventi PA.

Schema del PAUR - webinar 12/2018



Smart regulation e riduzione del *gold plating*

Sono inseriti tra gli obiettivi cardine nei "considerando" della Direttiva DIRETTIVA 2014/52/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 16 Aprile 2014:

"*Al fine di migliorare l'efficacia della valutazione dell'impatto ambientale, ridurre la complessità amministrativa e aumentare l'efficienza economica, ...*"

"*...È necessario modificare la direttiva 2011/92/UE per rafforzare la qualità della procedura di valutazione d'impatto ambientale, allineare tale procedura ai principi della regolamentazione intelligente (smart regulation)* " *ecc...*

Smart regulation e riduzione del *gold plating*

Sono ribaditi nelle "Linee guida sulla VIA" UE del 2017 (delle quali abbiamo fornito alcuni testi tradotti ed effettuato i richiami nei webinar del 2019), dove è pure richiamato il contributo della Commissione per inserire e agevolare la smart regulation nella normativa e nei procedimenti

ANNEX II – OTHER RELEVANT GUIDANCE AND TOOLS Commission Staff Working Document, Better Regulation Guidelines http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/swd_br_guidelines_en.pdf

Ma ridurre il gold plating non significa derogare (o sviare) da due degli obiettivi strategici della Direttiva che coincidono con "*garantire un livello elevato di protezione dell'ambiente e della salute umana ...*

il raggiungimento di elevati standard per la protezione dell'ambiente, in particolare quelli risultanti da normative dell'Unione in materia ambientale diverse dalla presente direttiva, nonché l'effettiva partecipazione del pubblico e l'accesso alla giustizia."

Dalla Direttiva al D.Lvo 152/06 aggiornato: il D.Lvo 104/2017

Il D.Lvo 105/2017 ha recepito la Direttiva VIA del 2014 e sulla smart regulation e il PAUR, sia la norma, quanto la *Relazione illustrativa* motivano l'esigenza di un Provvedimento Unico sia per la smart regulation quanto per l'innovazione della VIA (un "processo" e una valutazione assorbente che ricomprende PAESAGGIO, BIODIVERSITA' E SALUTE ecc...).

Dalla Direttiva al D.Lvo 152/06 aggiornato: il D.Lvo 104/2017

NECESSITA' E MOTIVAZIONI: ...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 2,6 anni. ... è parsa evidente ed improcrastinabile **l'esigenza** di rendere possibile, su istanza del proponente, **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** …

Dalla Direttiva al D.Lvo 152/06 aggiornato: il D.Lvo 104/2017

La funzione e la caratteristica di processo "smart" e "assorbente" sono evidenti:

nelle "regole comuni" quali:

- *la riduzione complessiva dei tempi per la conclusione dei procedimenti, abbinata alla qualificazione di tutti i termini come "perentori" ai sensi e per gli effetti della disciplina generale ...;*

- *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 subregionali e di prevedere forme e modalità ulteriori di semplificazione e coordinamento (art. 5 dello schema);*

Dalla Direttiva al D.Lvo 152/06 aggiornato: il D.Lvo 104/2017: principi, metodi e contenuti del “ciclo perfetto”

La funzione e la caratteristica di processo “smart” e “assorbente” e gli elementi del “ciclo perfetto” (compiuto ed efficace) sono evidenti:

nella completa digitalizzazione degli oneri informativi a carico dei proponenti

nella scansione e nel dettaglio delle fasi operative e dei contenuti operativi per ciascuna delle fasi, per quanto quasi mai al meglio utilizzate e “valorizzate” dalle Autorità e dai vari Soggetti (Interessati e Competenti).

Dalla Direttiva al D.Lvo 152/06 aggiornato: il D.Lvo 104/2017: principi, metodi e contenuti del “ciclo perfetto”

CONTENUTI PURE:

Negli importanti effetti di delega attribuiti dalla UE agli Stati Membri:

La legge di delegazione europea 2014 (legge 9 luglio 2015, n. 114) ha delegato il Governo ad attuare, con decreto legislativo, la nuova direttiva 2014/52/UE sulla valutazione dell’impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, che modifica la direttiva 2011/92/UE. L’articolo 14 della legge di delegazione 2014 reca i principi e i criteri direttivi specifici per l’esercizio della delega legislativa suddetta, che si aggiungono a quelli generali contemplati all’articolo 1, comma 1, della medesima legge. In particolare, il citato articolo 14 prevede i seguenti princìpi e criteri direttivi specifici: a) ***semplificazione, armonizzazione e razionalizzazione delle procedure di valutazione di impatto ambientale anche in relazione al coordinamento e all’integrazione con altre procedure volte al rilascio di pareri e autorizzazioni a carattere ambientale****; - per l’attuazione di tali criteri e principi sono state introdotte misure di semplificazione dei procedimenti di valutazione ambientale, ...*

Dalla Direttiva al D.Lvo 152/06 aggiornato: il D.Lvo 104/2017: principi, metodi e contenuti del “ciclo perfetto”

Il provvedimento, inoltre, armonizza e razionalizza tali procedure delineandone con chiarezza l’ambito applicativo, i tempi e le modalità di svolgimento. ***È stato introdotto un nuovo provvedimento unico, che coordina tutti i titoli abilitativi o autorizzatori ambientali, ossia riconducibili agli ambiti valutativi ricompresi nella VIA*** *(articolo 16 dello schema di decreto).* *Sono poi previste misure dirette a coordinare le procedure e i provvedimenti riguardanti le valutazioni ambientali con le altre procedure ambientali, in particolare con l’autorizzazione integrata ambientale (AIA) e con la valutazione ambientale strategica (VAS);*

b) rafforzamento della qualità della procedura di valutazione di impatto ambientale, allineando tale procedura ai princìpi della regolamentazione intelligente (smart regulation) e della coerenza e delle sinergie con altre normative e politiche europee e nazionali; - per l’attuazione di tali criteri e principi sono state introdotte misure dirette ad assicurare elevati standard qualitativi delle attività di valutazione d’impatto ambientale.

Dalla Direttiva al D.Lvo 152/06 aggiornato: il D.Lvo 104/2017: principi, metodi e contenuti del “ciclo perfetto”

In linea con i contenuti della direttiva 2014/52/UE, le procedure vigenti sono state migliorate prevedendo che la valutazione d’impatto ambientale tenga conto di tutti gli elementi coinvolti, delle matrici ambientali interessate, degli altri progetti eventualmente collegati, al fine di valutare la compatibilità ambientale del singolo progetto in linea con le esigenze di tutela delle risorse naturali e della salute umana. *Viene definita poi la valutazione di impatto sanitario, intesa come “elaborato predisposto dal proponente sulla base delle linee guida adottate con decreto del Ministro della salute, che si avvale dell’Istituto superiore di sanità, al fine di stimare gli impatti complessivi, diretti e indiretti, che la realizzazione e l’esercizio del progetto può procurare sulla salute della popolazione”.*

Il ciclo di PAUR e la smart regulation

Abbiamo visto che il PAUR è improntato alla *smart regulation*, ma il "**ciclo perfetto**", sconta criticità "di contesto": risultano sottovalutate la pedissequità del corretto svolgimento e la necessità del rafforzamento delle competenze dei professionisti e delle organizzazioni

MA

vanno perseguite le opportune ipotesi operative e di metodo *di default* e conseguire la migliore gestione e l'efficacia del procedimento.

Opportunità per ciascuna delle fasi; modi e mezzi per conseguire l'efficacia per ciascuna fase del procedimento

Nel ciclo di processo normato dall'art. 27-bis del T.U.A., sin dall'inizio si ritiene necessaria e opportuna la partecipazione e la condivisione, di tutti gli Enti (Competenti e Interessati) dell'istanza e dei documenti di avvio della procedura:

- 3. Entro trenta giorni dalla pubblicazione della documentazione nel sito web dell'autorità competente, quest'ultima, nonché le amministrazioni e gli enti di cui al comma 2, per i profili di rispettiva competenza, verificano l'adeguatezza e la completezza della documentazione, assegnando al proponente un termine perentorio non superiore a trenta giorni per le eventuali integrazioni.

Nella maggiorparte dei casi le verifica non viene effettuata in maniera adeguata e pertinente.

In questa fase, sulla base dell'ambiente direttamente e indirettamente interessato, delle matrici e delle componenti ambientali di potenziale impatto, della tipologia dell'intervento e degli impatti presunti si rende necessario e opportuno - per semplificare e non "dilatare" i tempi del procedimento concordare una modalità di verifica e controllo, ad esempio, con opportune "liste di controllo" condivise tra l'Autorità competente e gli Enti di processo (e pubblicare liste anche per le "autovalutazioni" *ex ante*).

L'Autorità competente e gli Enti di processo forniscono indirizzi e definiscono modalità di verifiche degli Studi e delle indagini

Non c'è dubbio che il PAUR abbraccia competenze e matrici ambientali per le quali già dall'avvio ogni Ente può stabilire i criteri per l'adeguatezza delle informazioni, dello SIA e delle eventuali indagini, in quanto per effetto dell'art. 27, c. 2. ...comprende il rilascio dei seguenti titoli laddove necessario:

a) autorizzazione integrata ambientale ai sensi del Titolo III-bis della Parte II del presente decreto;

b) autorizzazione riguardante la disciplina degli scarichi nel sottosuolo e nelle acque sotterranee di cui all'articolo 104 del presente decreto;

c) autorizzazione riguardante la disciplina dell'immersione in mare di materiale derivante da attivita' di escavo e attivita' di posa in mare di cavi e condotte di cui all'articolo 109 del presente decreto;

d) autorizzazione paesaggistica di cui all'articolo 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42;

e) autorizzazione culturale di cui all'articolo 21 del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42;

f) autorizzazione riguardante il vincolo idrogeologico di cui al regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267, e al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616;

g) nulla osta di fattibilita' di cui all'articolo 17, comma 2, del decreto legislativo 26 giugno 2015, n. 105;

h) autorizzazione antisismica di cui all'articolo 94 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.

L'Autorità competente e gli Enti di processo forniscono indirizzi e definiscono modalità di verifiche degli Studi e delle indagini

La Direttiva, il T.U.A. e le linee guida (europee e nazionali) sollecitano la qualità degli SIA

EIA GUIDANCE SCREENING

EIA GUIDANCE SCOPING

EIA GUIDANCE EIA_REPORT

SNPA - Valutazione di impatto ambientale. Norme tecniche per la redazione degli studi di impatto ambientale (ISBN 978-88-448-0995-9 © Linee Guida SNPA, 28/2020)

RAFFORZARE LE COMPETENZE DEGLI SVILUPPATORI E DEI VALUTATORI

DEFINIRE E PUBBLICARE LINEE GUIDA E MODELLI DI REPORT "DI BASE" PER CIASCUNA DELLE TIPOLOGIE DI INTERVENTI (ANCHE CON FORMAT "DA COMPILARE") E LISTE DI CONTROLLO PER SVILUPPATORI E VALUTATORI

LA TRASPARENZA E L'INFORMAZIONE DEVONO ESSERE INTEGRATE DAL SIT DELLE PROCEDURE, DEI CONTENUTI, DELLE “VALUTAZIONI” E DELLE “PRESCRIZIONI” DI RIFERIMENTO

I PORTALI E I SITI DEVONO ESSERE FUNZIONALI E CONTENERE LE PRESTAZIONI SULLA BASE DI QUANTO DISPOSTO DALLA DIRETTIVA VIA/2014 E NON DEVONO LIMITARSI ALLA PUBBLICITA' LEGALE E ALLA TRASPARENZA

DEVONO CONTENERE QUINDI TUTTE LE FUNZIONALITA' EVOCATE DAL COMPLESSO DEGLI OBIETTIVI E DAL CICLO DI PROCESSO DELLA VIA, COMPRESO IL CARICAMENTO SU GIS DEI PROGETTI VALUTATI E DELLA DOCUMENTAZIONE CORRELATA.