

Modello costituzionale e trasformazione
del sistema delle fonti
nelle crisi economica e pandemica.
Emergenza e persistenza

Atti del Convegno Annuale dell'Associazione
"Gruppo di Pisa"

Firenze, 17-18 giugno 2022

a cura di

Andrea Cardone, Andrea Simoncini e Giovanni Tarli Barbieri

EDITORIALE SCIENTIFICA

La realizzazione del presente Volume si è avvalsa
di un contributo dell'Associazione "Gruppo di Pisa",
del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Firenze
e della Fondazione CESIFIN Alberto Predieri

© Copyright 2023 Editoriale Scientifica srl
Via San Biagio dei Librai, 39
Palazzo Marigliano
80138 Napoli

ISBN 979-12-5976-617-5

SOMMARIO

PREFAZIONE <i>Giuseppe Morbidelli</i>	9
INDIRIZZI DI SALUTO <i>Marilisa D'Amico</i> <i>Luigi Salvadori</i>	17 23
RELAZIONI	
RELAZIONE INTRODUTTIVA <i>Andrea Cardone</i>	27
PRIMA SESSIONE I LIVELLI DELLA PRODUZIONE NORMATIVA	
INTRODUZIONE <i>Enzo Cheli</i>	71
L'IMPATTO DELLE CRISI RICORRENTI E DELLE PIÙ RECENTI EMERGENZE NEL SISTEMA NORMATIVO TRA DIMENSIONE NAZIONALE E SOVRANAZIONALE <i>Antonello Lo Calzo</i>	73
L'IMPATTO DELL'EMERGENZA SANITARIA ED ECONOMICA DA COVID-19 SUL SISTEMA DELLE FONTI TRA LIVELLO STATALE, REGIONALE E LOCALE <i>Sara Lieto</i>	113
AI CONFINI DELLA NORMATIVITÀ. HARD LAW E SOFT LAW IN "TEMPI DIFFICILI" <i>Fabio Pacini</i>	151
RELAZIONE DI DISCUSSIONE LE TENDENZE DELLA PRODUZIONE NORMATIVA ALLA LUCE DI PANDEMIA, CRISI ECONOMICA, GUERRA E CAMBIAMENTO CLIMATICO <i>Ida Angela Nicotra</i>	187

SECONDA SESSIONE

I FATTORI ESOGENI DI CONDIZIONAMENTO DELLA PRODUZIONE NORMATIVA

INTRODUZIONE <i>Ugo De Siervo</i>	221
L'«EMERGENZA»: FATTORE ESOGENO DI CONDIZIONAMENTO DELLA PRODUZIONE NORMATIVA IN TEMPO DI CRISI? <i>Giuliano Serges</i>	225
I VINCOLI FINANZIARI TRA FATTI E NORME <i>Anna Alberti</i>	271
ORGANI TECNICI E PRODUZIONE NORMATIVA <i>Cecilia Siccardi</i>	297
RELAZIONE DI DISCUSSIONE I FATTORI ESOGENI DI CONDIZIONAMENTO DELLA PRODUZIONE NORMATIVA: EMERGENZA, VINCOLI FINANZIARI E ORGANI TECNICI <i>Ilenia Massa Pinto</i>	335

INTERVENTI

SOFT LAW E AUTORITÀ INDIPENDENTI: COLLOCAZIONE NEL SISTEMA DELLE FONTI, TUTELA GIURISDIZIONALE E GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE <i>Maria Esmeralda Bucalo</i>	361
DA UN'EMERGENZA A UN'OPPORTUNITÀ: LA LEALE COLLABORAZIONE ISTITUZIONALE ALLA PROVA <i>Claudia Bianca Ceffa</i>	375
LA SCIENZA COME FATTORE DI CONDIZIONAMENTO DELLA PRODUZIONE NORMATIVA: CONSIDERAZIONI A PARTIRE DALLA LIBERTÀ COSTITUZIONALE DELLA SCIENZA <i>Lavinia Del Corona</i>	385
PNRR E TRASFORMAZIONI DELLA FUNZIONE DI INDIRIZZO E DEL SISTEMA DELLE FONTI <i>Silvia Filippi</i>	397
SULLA QUALIFICAZIONE OGGETTIVA O SOGGETTIVA DEL FATTO EMERGENZIALE E SULLE SUE IMPLICAZIONI. BREVI RIFLESSIONI A PARTIRE DA UN DIBATTITO STORICO <i>Marco Marazzini</i>	409

FRA VECCHI E NUOVI ORGANI TECNICI AMBIENTALI DOPO IL PNRR. PROCEDURE ED ELEMENTI DI CRITICITÀ <i>Alice Stevanato</i>	421
CONSIDERAZIONI A MARGINE DELL'ATELIER DEDICATO AI LIVELLI DELLA PRODUZIONE NORMATIVA <i>Giovanni Tarli Barbieri</i>	431
SESSIONE CONCLUSIVA	
INTRODUZIONE <i>Paolo Caretti</i>	439
RELAZIONE CONCLUSIVA <i>Paolo Carnevale</i>	441
NOTIZIE SUGLI AUTORI	457

FRA VECCHI E NUOVI ORGANI TECNICI AMBIENTALI DOPO IL PNRR. PROCEDURE ED ELEMENTI DI CRITICITÀ

di Alice Stevanato

SOMMARIO: 1. Riflessioni introduttive e perimetro della ricerca. – 2. Perché l’attuazione del PNRR ha contribuito ad ampliare e realizzare gli obiettivi del PNIEC. Il carattere “co-rale” della Commissione tecnica PNRR-PNIEC. – 3. La normativa attuativa del Piano nazionale di ripresa e resilienza come “spartiacque” delle modifiche del Testo Unico Ambiente. Procedure semplificate e rischio di *deficit* di partecipazione democratica.

1. Riflessioni introduttive e perimetro della ricerca

Il poderoso pacchetto di misure economiche, approvato dall’Unione europea e destinato agli Stati membri per fronteggiare la crisi economica causata dalla diffusione del virus Covid-19, ha costituito un importante fattore di accelerazione del percorso verso la transizione ecologica del Paese, anche al fine di adeguare l’Italia agli *standard* imposti dall’Unione europea e dalla comunità internazionale.

Anche in tale contesto, queste brevi note si innestano all’interno della suggestiva relazione di Cecilia Siccardi¹, nella parte in cui l’autrice riflette sui possibili scenari dei futuri rapporti fra tecnica e politica nelle fasi di attuazione e monitoraggio del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Lasciando sullo sfondo gli altri organi tecnici² che pure operano nell’ambito di competenza del Ministero della Transizione Ecologica (prima Ministero

¹ Si veda C. SICCARDI, *Organi tecnici e produzione normativa*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2022, 837.

² Oltre alle commissioni VIA-VAS e PNRR-PNIEC, la cui disamina è qui oggetto di attenzione, l’attività del Ministero della Transizione Ecologica continua ad essere supportata dall’attività e dal monitoraggio di altri organi tecnici (che, non essendo stati sottoposti a recenti modifiche, non saranno oggetto di approfondimento in questa sede), ovvero la Commissione IPPC (Commissione istruttoria per l’autorizzazione ambientale integrata), la Commissione CITES (Commissione scientifica per l’attuazione della Convenzione sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali selvatici), il Comitato ETS (per la gestione della direttiva CE 87/2003 e per la gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto) e altri ancora. Per un approfondimento di tali organi tecnici si rinvia al sito istituzionale del Ministero per la Transizione Ecologica, accessibile all’indirizzo <https://www.mite.gov.it/pagina/comitati-e-commissioni-0>, consultato l’ultima volta 15 ottobre 2022.

dell'ambiente e della tutela del territorio)³, lo scopo del presente contributo è quello di proporre un *focus* sugli organi tecnici introdotti o – come si vedrà – “ristrutturati” all'interno della *governance* del PNRR, al fine di raggiungere gli obiettivi della Missione 2 del Piano (Rivoluzione verde e transizione ecologica).

Gli organi tecnici previsti nella cornice del PNRR, attraverso i decreti attuativi del Piano, s'inseriscono in una materia, quella ambientale, caratterizzata da una produzione normativa estremamente variegata e in continuo divenire. Rispetto a tale complessa architettura, il PNRR si pone come elemento “spartiacque”, sia pure in una complessiva continuità normativa, concretizzando riforme rimaste sulla carta (si pensi alla Commissione PNIEC) e apportando significative novità alle procedure di VIA (valutazione di impatto ambientale) e VAS (valutazione strategica ambientale)⁴.

Ragioni di completezza sistematica impongono di procedere con una breve disamina di dette procedure, entrambe di derivazione europea, la cui disciplina è attualmente ricompresa nei titoli II e III della seconda parte del decreto legislativo n. 152 del 2006 (c.d. Testo Unico Ambiente)⁵ e il cui organo tecnico competente è la Commissione VIA-VAS⁶. Più nello specifico, la valutazione di impatto ambientale è quel processo che ricomprende la fase di elaborazione, di presentazione dello studio d'impatto ambientale, di svolgimento delle consultazioni, di valutazione dello studio d'impatto ambientale, delle eventuali informazioni supplementari fornite dal proponente e degli esiti delle consultazioni e, infine, dell'adozione del relativo provvedimento

³ Articolo 2, comma 1 decreto-legge n. 22/2021 (poi convertito nella legge n. 55 del 22 aprile 2021, n. 55).

⁴ Per una recente ricostruzione delle procedure di VIA e VAS si veda, almeno, G.F. FERRARI, *Valutazione ambientale e d'impatto ambientale*, in *Codice dell'ambiente: profili generali e penali*, S. NESPOR, L. RAMACCI (a cura di), Milano, Giuffrè, 2022, 2689-2769.

⁵ La procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA) è ricompresa negli articoli da 19 a 29 del d.lgs. n. 152/2006, mentre la valutazione strategica ambientale (VAS) è disciplinata dagli articoli da 11 a 18 del d.lgs. n. 152/2006. Il quadro è poi completato con la disciplina dell'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA), anch'essa di derivazione europea e introdotta nel Codice dell'Ambiente con il d.lgs. n. 128/2010. Dette procedure, sia pure presentando differenze fra di loro, sono accumulate in quanto dirette a prefigurare gli impatti ambientali di programmi e piano (VAS), di alcune tipologie di opere (VIA) e le condizioni secondo cui determinati impianti industriali possono funzionare (AIA).

⁶ Istituita con il decreto del Presidente della Repubblica n. 90/2007, articolo 9.1, che ha accorpato la Commissione di impatto ambientale (legge n. 67/1988) e la Commissione speciale di valutazione ambientale (d.lgs. 152/2006, articolo 184), attualmente costituita da quaranta membri (inclusi il Presidente e il Segretario), nominati con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, tra liberi professionisti ed esperti provenienti dalle amministrazioni pubbliche con adeguate qualificazioni in materie tecnico ambientali. Successivamente, il decreto n. 342/2017 del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ne ha disciplinato la nuova articolazione, l'organizzazione e il funzionamento.

autorizzatorio; la procedura è finalizzata a verificare l'impatto ambientale generato dall'attuazione di un piano o programma in fase di attuazione di un progetto. Al contrario, diversamente dalla VIA – che opera dopo l'elaborazione del progetto, in merito alla realizzazione di singole opere civili e ambientali – la valutazione strategica ambientale (VAS) si applica a piani e programmi in fase preparatoria, prima che ricevano l'approvazione da parte degli organi competenti, con un approccio teso non solo alla salvaguardia ambientale *ex post*, ma che mira soprattutto ad incidere *ex ante* sulle scelte economiche e sociali⁷. La disciplina relativa ai procedimenti di valutazione e monitoraggio ha subito rilevanti modifiche nel corso degli ultimi anni (soprattutto nel corso della XVIII legislatura) tutte finalizzate a snellire e velocizzare gli *iter* procedurali, come si vedrà nei paragrafi che seguono.

2. Perché l'attuazione del PNRR ha contribuito ad ampliare e realizzare gli obiettivi del PNIEC. Il carattere “corale” della Commissione tecnica PNRR-PNIEC

L'11 dicembre 2018 il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea hanno approvato il Regolamento 2018/1999/UE⁸, che costituisce il fondamento legislativo per una *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima, nel solco del percorso avviato dall'Accordo di Parigi del 2015 sui cambiamenti climatici, indicando il 31 dicembre 2019 (e poi successivamente ogni dieci anni) quale termine entro il quale ciascuno Stato membro avrebbe dovuto notificare alla Commissione europea un piano nazionale integrato per l'energia e il clima (articolo 3). L'elaborazione dei singoli Piani nazionali rappresenta l'esito di una procedura complessa che vede coinvolti, a più riprese, i Paesi membri e la Commissione europea. Rispetto al caso italiano, al fine di ottemperare le istanze provenienti dall'Unione europea, il Ministero dello Sviluppo Economico, in sinergia con il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, ha presentato la propria proposta alla Com-

⁷ G. F. FERRARI, *Valutazione ambientale e d'impatto ambientale*, cit., 2702.

⁸ Il Regolamento UE 2018/1999 si applica alle cinque dimensioni dell'Unione dell'energia, ovvero sicurezza energetica, mercato interno dell'energia, efficienza energetica, decarbonizzazione e, infine, ricerca, innovazione e competitività (articolo 1, par. 2). Esso si pone di fornire “*ai consumatori dell'UE — comprese famiglie e imprese — energia sicura, sostenibile, competitiva e a prezzi accessibili e di promuovere la ricerca e l'innovazione attraendo investimenti*” (considerando n. 3), che richiede una radicale trasformazione del sistema energetico europeo e nella consapevolezza che “*questo obiettivo può essere conseguito solo mediante un'azione coordinata, che combini sia atti legislativi sia atti non legislativi, a livello dell'Unione, regionale nazionale, e locale*” (sempre considerando n. 3). Il testo ufficiale del Regolamento è accessibile al sito istituzionale <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1999>.

missione europea l'8 gennaio 2019, la quale ha ritenuto il progetto italiano sufficientemente ambizioso e ha trasmesso le proprie raccomandazioni il 18 giugno 2019⁹. Successivamente, ottenuto il parere favorevole della Conferenza unificata, a dicembre 2019 è stata trasmessa alla Commissione europea la versione definitiva del Piano¹⁰, sulla quale la Commissione si è pronunciata definitivamente in data 14 ottobre 2020.

Attraverso il PNIEC, l'Italia si è posta l'obiettivo, fra gli altri, di contenere la percentuale di energia da FER nei Consumi Finali Lordi di energia pari a 30% (e nei trasporti del 22%, rispetto al 14% dei target europei) e di ridurre i "gas serra", rispetto al 2005, con un obiettivo per tutti i settori non ETS del 33%, superiore del 3% rispetto a quello previsto dall'Unione europea. Detto Piano s'inserisce in un quadro normativo nazionale ed europeo piuttosto complesso, all'interno del quale il *Green Deal Europeo* e, guardando al caso italiano, il PNRR hanno imposto successivamente obiettivi ancor più ambiziosi da perseguire entro il 2030. Il primo ha riformulato l'impegno ad affrontare i problemi legati al clima e ha posto per il 2030 (riferendosi ai livelli del 1990) l'obiettivo di riduzione del 55%, al fine di raggiungere la c.d. neutralità climatica nel 2050; i nuovi *standard* europei hanno (ovviamente) richiesto un adeguamento dei Piani nazionali e l'elaborazione di nuove strategie che possano garantire il raggiungimento di tali obiettivi.

Proprio all'interno di tale prospettiva, il PNRR si pone come base per il futuro aggiornamento dei *target* del PNIEC e, guardando più da vicino al tema del presente contributo, esso ha rappresentato per il PNIEC non solo un'occasione di aggiornamento, ma di vera e propria realizzazione e attuazione dei propri obiettivi, rendendo possibile – finalmente – la costituzione di un organo tecnico (la Commissione PNRR – PNIEC) con funzioni di valutazione ambientale di competenza statale dei progetti compresi appunto nel PNRR e nel PNIEC, di quelli finanziati dal fondo complementare e dei progetti attuativi del PNIEC.

Prima dell'approvazione del PNRR, con il decreto-legge n. 76/2020 (c.d. decreto Semplificazioni II), il legislatore d'urgenza aveva già previsto l'istituzione della Commissione tecnica VIA-PNIEC (articolo 50) intervenendo direttamente nella prima parte del Testo Unico Ambiente (articolo 8). Il primo dato da segnalare, però, è che tale disposizione è rimasta priva di concreta attuazione; infatti, solo la normativa attuativa del PNRR ha concretamente reso possibile la costituzione della Commissione (ora Commissione PNRR-PNIEC).

⁹ Il testo della Raccomandazione della Commissione europea per il Piano nazionale italiano evidenzia il carattere sinergico della procedura di elaborazione di tale documento; a tal proposito, si rinvia alle nove "raccomandazioni" previste nel provvedimento.

¹⁰ Il testo del PNIEC è accessibile al sito https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/PNIEC_finale_17012020.pdf.

Ma procediamo con ordine. Come detto, l'articolo 50 del decreto-legge 76/2020 ha introdotto il comma 2 *bis* all'articolo 8 del T.U Ambiente, secondo il quale *“per lo svolgimento delle procedure di valutazione ambientale di competenza statale dei progetti individuati dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri è istituita la Commissione Tecnica PNIEC, posta alle dipendenze funzionali del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, e formata da un numero massimo di venti unità, in possesso di laurea specialistica o magistrale ovvero del diploma di laurea, con almeno cinque anni di esperienza professionale e con competenze adeguate alla valutazione tecnica ed ambientale dei predetti progetti”*. Tale Commissione tecnica, però, come si accennava, non è mai stata concretamente istituita nella composizione e configurazione prevista dal decreto-legge n. 76/2020. Per raggiungere questo obiettivo sarà necessario attendere l'anno successivo e l'approvazione della normativa attuativa del PNRR e, più precisamente, il decreto-legge n. 77/2021¹¹, il cui articolo 17 è intervenuto nuovamente nella prima parte del Testo Unico Ambiente (sempre all'articolo 8), istituendo la Commissione PNRR-PNIEC, anch'essa posta alle dipendenze funzionali del Ministero della Transizione ecologica e composta da quaranta membri (attualmente costituita, in realtà, da cinquanta¹²).

Conformemente a quanto stabilito successivamente nei decreti attuativi e al fine di imprimere un'ulteriore accelerazione nella realizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, indispensabili per il compimento della transizione ecologica, già il testo del PNRR definitivamente approvato dalla Commissione europea il 13 luglio 2021 prevedeva di *“sottoporre le opere previste dal PNRR ad una speciale VIA statale che assicuri una velocizzazione dei tempi di conclusione del procedimento”*¹³, demandando appunto a un'apposita Commissione lo svolgimento di dette valutazioni.

Sempre l'articolo 17 del decreto-legge n. 77/2021, con le modifiche introdotte in sede di conversione, ha individuato le funzioni di tale organo tecnico, ovvero sia la valutazione ambientale di competenza statale dei progetti compresi nel PNRR e PNIEC e di quelli finanziati con il fondo complementare, con la possibilità di deroga all'ordine di priorità qualora il Consiglio dei

¹¹ Il decreto-legge n. 77/2021 (poi convertito con modificazioni nella legge n. 108/2021), rubricato *“Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”*, individua, fra le finalità del decreto (articolo 1), anche l'attuazione del Piano Nazionale Integrato per Energia e Clima.

¹² La modifica è stata introdotta con l'articolo 17, comma 1 del decreto-legge n. 4/2022.

¹³ Si rinvia a pagina 71 del testo ufficiale del Piano nazionale di ripresa e resilienza, disponibile al sito istituzionale *“Italia domani”*, accessibile all'indirizzo <https://italiadomani.gov.it/it/home.html>.

ministri dovesse deliberare lo stato di emergenza¹⁴, ai sensi del codice della protezione civile, nonché di dare precedenza ai progetti aventi un valore economico superiore a cinque milioni di euro.

Diversamente da quanto accaduto per la Commissione VIA - PNIEC (che già prevedeva che, nel termine di sessanta giorni decorrenti dall'approvazione del testo, il Ministero competente avrebbe dovuto nominare con decreto i componenti di tale organo tecnico)¹⁵, con il decreto ministeriale del 10 novembre 2021, il Ministero della Transizione Ecologica ha nominato i membri della Commissione PNRR-PNIEC; come previsto anche per la nomina dei membri della Commissione VIA-VAS, i commissari sono stati nominati dal Ministro competente senza procedura concorsuale, con motivata determinazione in ordine al possesso dei necessari requisiti di competenza e, infatti, anche per i membri della PNRR-PNIEC è stato pubblicato un avviso per la presentazione della manifestazione di interesse alla nomina con decreto ministeriale del luglio del 2021; infine, allo scopo di ulteriormente accelerare la procedura, la normativa attuativa ha previsto la possibilità di individuare i componenti della Commissione direttamente tra il personale di ruolo delle amministrazioni statali e regionali.

Finalmente, il 16 gennaio 2022¹⁶ si è insediata la Commissione PNRR-PNIEC, presieduta da Massimiliano Atelli, già al vertice da gennaio 2021 della Commissione VIA-VAS. Sul punto, si precisa che il decreto-legge n. 77/2021¹⁷, “*in un’ottica di garanzia di impiego di criteri di uniformità di giudizio sui dossier trattati dall’una e dall’altra Commissione*”, ha espressamente consentito tale possibilità¹⁸.

Da ultimo, sempre “*al fine di supportare le funzioni della Commissione tecnica PNRR-PNIEC*”¹⁹, è intervenuto il successivo decreto-legge n. 80 del 9 giugno 2021 che ha autorizzato il Ministero della Transizione ecologica ad assumere duecentodiciotto unità di personale non dirigenziale ad elevata specializzazione tecnica (in questo caso, tramite procedure concorsuali pubbli-

¹⁴ Si dà atto che, rispetto alla composizione della Commissione VIA - PNIEC, la Direzione generale per la crescita sostenibile e la qualità dello sviluppo aveva già selezionato ventisei candidature idonee. Cfr. decreto del Ministero della Transizione ecologica del 10/11/2021.

¹⁵ Articolo 50 del decreto-legge n. 76/2020.

¹⁶ Ne dà notizia il Ministero della Transizione ecologica con un comunicato stampa del 18 gennaio 2022.

¹⁷ Articolo 17 del decreto-legge n. 77/2021 che ha introdotto il comma 2 *quater* all’articolo 8 del T.U. Ambiente.

¹⁸ Sempre al fine di garantire uniformità fra le due commissioni, il decreto-legge n. 4/2022 (articolo 17) ha stabilito la possibilità di nominare nella Commissione PNRR-PNIEC fino a un massimo di sei componenti della Commissione VIA-VAS.

¹⁹ Articolo 17 *quinquies* decreto-legge n. 80/2021 “*Assunzione di personale presso il Ministero della transizione ecologica*”.

che)²⁰ e il decreto-legge n. 4 del 27 gennaio 2022 che, “*allo scopo di consentire l’incremento di operatività [di tali] Commissioni*”, ha ulteriormente allargato la platea di soggetti che possono essere coinvolti nelle attività istruttorie e valutative, stabilendo la possibilità di avvalersi (fino a un massimo di quattro unità) di personale di Comando delle unità forestali, ambientali e agroalimentari dell’Arma dei Carabinieri²¹. Rispetto, invece, al regime transitorio della ripartizione di competenze fra la Commissione VIA-VAS e la nuova Commissione PNRR-PNIEC, il decreto-legge n. 80/2022 ha previsto il differimento dell’efficacia delle nuove norme sulla Commissione istruttoria per la valutazione di impatto ambientale (VIA) dei progetti PNRR-PNIEC, stabilendone l’applicazione alle sole istanze presentate a partire dal 31 luglio 2021.

3. La normativa attuativa del Piano nazionale di ripresa e resilienza come “spartiacque” delle modifiche del Testo Unico Ambiente. Procedure semplificate e rischio di *deficit* di partecipazione democratica

Il 10 maggio 2022 il Ministro della Transizione ecologica ha dato conto degli esiti positivi dell’attività delle Commissioni VIA-VAS e PNRR-PNIEC, precisando, con riferimento alla seconda, che “*il lavoro svolto in questi quattro mesi è pari all’incirca al triplo dell’anno precedente*”²². Per comprenderne le ragioni e non enfatizzare eccessivamente tale “felice” risultato, è opportuno ripercorrere brevemente le modifiche sinora introdotte dal decreto-legge n. 76/2020 e dalla normativa di attuazione del PNRR, ben sapendo che il perdurare della crisi energetica da una parte e l’inserimento del nuovo Esecutivo dall’altra potranno certamente determinare ulteriori modifiche. Per opportune ragioni connesse alla pubblicazione di questo lavoro negli Atti del Convegno, la disamina dell’evoluzione del quadro normativo si è conclusa il 20 ottobre 2022, tenendo conto delle modifiche apportate sino a quella data. Potrà essere utile e interessante verificare se vi saranno ulteriori sviluppi in materia, anche a seguito dell’approvazione del nuovo Piano di Transizione ecologica (PTE) avvenuta l’8 marzo 2022 dal Comitato interministeriale per la Transizione ecologica, per il quale si può quantomeno ipotizzare l’ingresso sul panorama normativo di un nuovo organo tecnico istituito *ad hoc* o comunque l’ampliamento delle competenze di quelli già esistenti.

²⁰ Sempre articolo 17 *quinquies* decreto-legge n. 80/2021.

²¹ Articolo 36 decreto-legge n. 17/2022.

²² Interrogazione a risposta immediata n. 3-02959 – Camera dei deputati, 10 maggio 2022, accessibile all’indirizzo <https://aic.camera.it/aic/scheda.html?numero=3/02959&ramo=camera&leg=18>. Il Ministro della Transizione Ecologica ha precisato, altresì, che la Commissione VIA-VAS “*ha concluso nell’ultimo biennio un numero di valutazioni superiore a quello precedentemente svolto in sei anni*”.

Guardando più da vicino l'*iter* procedurale²³ attraverso il quale gli organi tecnici citati elaborano le valutazioni ambientali e autorizzano i relativi progetti, è opportuno evidenziare almeno due aspetti, che consentono di offrire una riflessione o, almeno, una suggestione conclusiva. In linea generale, le recenti modifiche normative (alcune già prima dell'approvazione del PNRR) hanno "messo mano" più volte al Testo Unico Ambiente e, per certi versi, ne hanno finanche "riscritto" la seconda parte²⁴. Basti pensare che a partire dal decreto-legge n. 34/2020 l'articolo 8, rubricato "*Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale – VIA e VAS*", è stato oggetto di ben quindici modifiche.

In primo luogo, rispetto alle tempistiche dell'*iter* procedimentale, il decreto-legge n. 76/2020 ha sensibilmente ridotto i termini previgenti nell'ambito dei procedimenti di verifica di assoggettabilità a VIA e di rilascio del provvedimento unico ambientale, oltre a prevedere un nuovo coordinamento tra le procedure di VIA e VAS²⁵. Il successivo decreto-legge n. 77/2021 ha poi stabilito un'ulteriore accelerazione della procedura attraverso la riduzione dei termini indicati, stabilendo altresì l'unificazione delle procedure previste nei casi di inutile decorso dei termini e l'attivazione dei conseguenti poteri sostitutivi, finalizzati all'adozione del provvedimento di VIA²⁶. Il decreto-legge n. 77/2020 ha introdotto, altresì, un automatico rimborso al proponente del 50% dei diritti di istruttoria qualora l'organo tecnico non rispetti i termini per la conclusione del procedimento di VIA relativo ai progetti PNRR-PNIEC e la modifica dei termini per la verifica dell'istanza di VIA e per l'eventuale richiesta di documentazione integrativa, i cui termini sono da considerarsi perentori²⁷. Altri interventi normativi hanno ulteriormente semplificato la procedura di valutazione ambientale, a volte eliminando l'obbligo di concerto con i soggetti coinvolti (l'articolo 26 del decreto-legge ha modificato l'articolo 28 del T.U Ambiente, sostituendo le parole "*d'intesa con il proponente*" con "*sentito il proponente*") altre volte attribuendo la facoltà alla Commissione tecnica di derogare l'ordine di priorità per ragioni

²³ Ne dà atto anche G.F FERRARI, *Valutazione ambientale e d'impatto ambientale*, cit., 2760-2764.

²⁴ Per una completa ricostruzione del quadro normativo di riferimento e delle modifiche introdotte in materia di valutazioni ambientali, si veda l'interessante documento del 25 settembre 2022, elaborato dal Servizio Studi della Camera dei deputati, accessibile all'indirizzo <https://temi.camera.it/leg18/temi/valutazioni-ambientali.html>.

²⁵ Più diffusamente, si veda M. D'ANGELOSANTE, *Il PNRR e le semplificazioni in materia e autorizzazioni ambientali, fra sviluppo economico sostenibile e protezione ambientale sostenibile*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 1, 2022, 253-282, in particolare 267-273.

²⁶ Si vedano le disposizioni previste dagli articoli 17-28 del decreto-legge n. 77/2021.

²⁷ Articolo 21 decreto-legge 77/2021.

connesse allo stato di emergenza (articolo 36 decreto-legge 17/2022) o, invece, per alcuni progetti indicati dalla legge, eliminare il rinvio dell'articolo 10 bis della legge 241/1990 (articolo 25 decreto-legge 77/2021). Infine, sempre nel contesto di semplificazione e deformalizzazione procedurale e sempre al fine di accelerare il processo di transizione ecologica, per svolgere le proprie valutazioni ambientali la nuova Commissione PNRR-PNIEC dispone di tempistiche ridotte della metà rispetto ai termini previsti per la Commissione VIA-VAS²⁸.

Per avviarsi a concludere, le considerazioni svolte da Cecilia Siccardi sul complesso, a volte difficile, rapporto fra tecnica e politica²⁹, sembrano valere anche per la recente evoluzione normativa nella materia ambientale, di cui si è appena dato conto, dimostrandosi, ancora una volta, come non sia semplice “tenere insieme” la valutazione tecnica/scientifica con la successiva decisione politica, con l'evidente rischio che il *deficit* democratico presente nel procedimento amministrativo degli organi tecnici possa “trasferirsi” in seno al momento della deliberazione politica, andando così ad alimentare ulteriormente la c.d. crisi del principio di rappresentanza³⁰.

²⁸ Si vedano, ancora, gli articoli 17-28 del decreto-legge n. 77/2021.

²⁹ C. Siccardi, *Organi tecnici e produzione normativa*, cit.

³⁰ È quanto mai attuale la riflessione di FRANCESCO BILANCIA sulla crisi del principio di rappresentanza, in quella sede riferita al rapporto tra tecnica e politica e legittimazione democratica delle autorità amministrative indipendenti. Si veda, F. BILANCIA, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, Padova, Cedam, 2000, 114- 115.