

TAVOLA ROTONDA CONCLUSIVA

L'INNOVAZIONE COME VEICOLO PRIMARIO DI SUSSIDIARIETÀ E DI UTILITÀ GENERALE

Gabriella De Giorgi Cezzi ()*

Il Pnrr – che segna, com'è stato detto (1) la riemersione con forza a un tempo indicativa e incentivante della pianificazione generale –, investe necessariamente il sistema dei controlli esigendo una sorta di ridefinizione dei suoi elementi costitutivi che senza abbandonare quelli di tipo formale riesca a includere nuovi parametri di tipo qualitativo delle prestazioni dei soggetti attuatori e dell'amministrazione che assegna le risorse.

Nel caso dei procedimenti ambientali il profilo qualitativo (della proposta e della conseguente valutazione) è stato infatti spesso occultato da quello quantitativo, secondo un approccio indicativo della blanda collaborazione se non deresponsabilizzazione dei proponenti, indotti a imputare alla scarsa cultura amministrativa anche il ritardo dovuto alla scarsa cultura industriale, fra i tanti che il nostro Paese sconta.

Pensare a una nuova funzione dei controlli ai tempi del Pnrr appare però ineludibile nell'epoca geologica definita dell'Antropocene, in cui agli esseri umani e alla loro attività si deve riportare un impatto senza precedenti sulla vita del pianeta (2). A questi fini occorrono però nuovi parametri che amplino quelli che all'origine hanno disegnato il sistema dei controlli, secondo finalità di garanzia, soprattutto nelle relazioni territoriali e dell'autonomia dei decisori pubblici o della regolazione (3), e strumenti che consentano, oltre ai controlli dei giuristi e ragionieri, la formazione di una cultura del controllo di qualità.

In questo senso il nostro sistema istituzionale mostra significative sia pur iniziali aperture.

Un primo elemento riguarda ancora più da vicino lo snodo del tempo delle decisioni e quindi della fattibilità delle procedure e della spendibilità dei finanziamenti, secondo un approccio che consenta di superare quella sorta di crisi fra semplificazione e accelerazione che nella materia dell'ambiente è stata declinata dal legislatore in vari modi, come riduzione dei tempi procedurali (4), soppressione di alcune garanzie procedurali (5) o come eliminazione di alcuni elementi accessori tipici dei provvedimenti ambientali, come le clausole condizionali nelle procedure di assoggettabilità a Via e a Vas (6).

La Corte costituzionale ha però di recente ricordato (7) che in materia ambientale semplificare non è velocizzare, ma ricorrere a un preciso "metodo della semplificazione", che richiede l'utilizzo di moduli organizzativi improntati alle formule dell'efficiente collaborazione e del coordinamento delle competenze per innalzare gli standard di tutela ambientale. La standardizzazione procedurale è quindi vista dalla Corte come garanzia di un'approfondita valutazione degli aggiornamenti tecnici in un confronto contestuale e in un esame incrociato delle varie posizioni tra i partecipanti alla conferenza, capaci di garantire l'effettiva partecipazione di amministrazioni portatrici di interessi sensibili come l'ambiente (8); ed è una standardizzazione, potrebbe aggiungersi, che doppia e rafforza il momento propriamente valutativo che in materia ambientale è posto a garanzia di una tutela uniforme del bene ambiente contro i rischi di possibili modifiche peggiorative nella sua tutela.

Il problema del tempo delle decisioni secondo un approccio di qualità include perciò la consapevolezza che gli interventi in materia ambientale sono possibili e ancor più finanziabili solo a condizione della sostenibilità ambientale e sociale del progetto.

(*) Ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università del Salento.

(1) Introduzione al presente convegno.

(2) Sul punto, v. U. Mattei, A. Quarta, *Punto di svolta. Ecologia, tecnologia e diritto privato. Dal capitale ai beni comuni*, Sansepolcro, Aboca, 2018, 19, che rileva come l'impronta ecologica degli esseri umani sulla terra è pari a 1,5, dato che indica che ogni anno consumiamo una quantità di risorse che supera della metà la capacità del pianeta di rigenerarle.

(3) G. De Giorgi Cezzi, *I controlli nell'amministrazione moderna. La funzione di controllo dal garantismo alla regolazione*, Roma-Bari, Laterza, 1990; M. D'Alberti, *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Bologna, il Mulino, 2008.

(4) V., ad esempio, l'art. 50 della l. n. 120/2020 di conversione del d.l. n. 76/2020 (c.d. decreto semplificazioni), che riduce i tempi del procedimento "ordinario" di Via, e l'art. 20 della l. n. 108/2021, di conversione del d.l. n. 77/2021 (c.d. decreto semplificazioni bis), che riduce i tempi di rilascio della Via per i progetti Pnrr-Pniec.

(5) Così, la non applicabilità del preavviso di rigetto ex art. 10-bis l. n. 241/1990 ai procedimenti di verifica di assoggettabilità a Via, a quelli di Via e a quelli di verifica preliminare: art. 6, c. 10-bis, d.lgs. n. 152/2006, introdotto dall'art. 25, c. 1, lett. b), della citata l. n. 108/2021.

(6) Sulle clausole condizionali v. E. Frediani, *La clausola condizionale nei provvedimenti ambientali*, Bologna, il Mulino, 2019.

(7) Corte cost. 3 dicembre 2021, n. 233, che ha dichiarato incostituzionale la l. reg. Lombardia n. 11/2020, introduttiva di una disciplina semplificata del riesame dell'Aia di adeguamento alle Bat difforme dal modulo della conferenza di servizi prevista dall'art. 29-quater del d.lgs. n. 152/2006.

(8) Come accade per la conferenza di servizi sincrona prevista per l'Aia e per la Via.

Il regolamento (Ue) 241/2021 che istituisce dispositivo per la ripresa e la resilienza (Rrf, *Recovery and Resilience Facility*) stabilisce infatti all'art. 4-bis (*"Principi orizzontali"*) che nessuna misura inserita in un piano per la ripresa e la resilienza (Rrp, *Recovery and Resilience Plan*) debba arrecare danno agli obiettivi ambientali e specifica ulteriormente agli artt. 15 e 16 (*"Piano per la ripresa e la resilienza"* e *"Valutazione della Commissione"*) che gli Rrp devono presentare una spiegazione del modo in cui il piano garantisce che nessuna misura per l'attuazione delle riforme e degli investimenti in esso inclusi arrechi un danno significativo agli obiettivi ambientali ai sensi dell'art. 17 del regolamento (Ue) 2020/852 (principio DNSH "non arrecare un danno significativo") ed essere valutati in tale ottica. Il regolamento Rrf col richiamo al regolamento (Ue) 2020/852 (c.d. "regolamento Tassonomia") rinvia perciò al quadro ideato per favorire gli investimenti sostenibili grazie alla definizione di un sistema di classificazione ("tassonomia") delle attività economiche ecosostenibili, contenuto negli "Orientamenti per la valutazione del dispositivo" allegati al regolamento proprio allo scopo di favorire la valutazione delle proposte relative agli Rrp presentate dagli Stati membri da parte della Commissione (9). Quest'ultima è inoltre chiamata a fornire orientamenti tecnici sulle modalità di applicazione del principio DNSH nel contesto del Rrf, oggi enucleati nella comunicazione della Commissione del 12 febbraio 2021, C(2021) 1054 final (10), proprio con lo scopo di aiutare gli Stati membri, anche attraverso simulazioni esemplificative concrete di come il principio DNSH dovrebbe essere dimostrato nei piani (11).

In definitiva, l'esatta individuazione del parametro (12) ridefinisce necessariamente i contenuti del controllo – che è di conformità degli interventi al principio DNSH, secondo gli obiettivi ambientali definiti nell'ambito del sistema di tassonomia delle attività ecosostenibili indicato all'art. 17 del regolamento (Ue) 2020/852 (13) – e i mezzi per assicurarne l'effettività.

Fra questi un ruolo centrale assumono strumenti come le linee guida, le guide operative pensate proprio per attuare quel "principio di prossimità ambientale" indicativo dell'importanza dello stare al fianco dei gestori o dei proponenti per poterli guidare ed evitare che il danno accada, prima che accada, in linea con il principio di precauzione alla base delle politiche ambientali comunitarie. In questo senso sono le recenti linee guida Snpa n. 35 del 20 dicembre 2021 (14), il cui scopo è quello di limitare le interferenze delle grandi infrastrutture sul territorio la cui realizzazione spesso determina impatti su diverse matrici ambientali e forti preoccupazioni da parte delle popolazioni interessate, e questo grazie a un "insieme coordinato di azioni, processi e metodi" che si traducono in misure mitigative e correttive, o dirette a verificare la corretta esecuzione dell'opera o a individuare le azioni utili controllare l'evoluzione dell'ambiente interessato; o ancora la *"Guida operativa per il rispetto del principio del DNSH"* elaborata dalla Commissione per fornire – in un quadro di indirizzo, raccolta di informazioni e verifica – indicazioni sui requisiti tassonomici, sulla normativa corrispondente e sugli elementi utili per documentare il rispetto di tali requisiti sui singoli settori di intervento del Pnrr (15).

(9) La Commissione è tenuta a utilizzare un sistema di *rating* – da A a C – per tutti i criteri di "valutazione della Commissione" elencati all'art. 16, par. 3, del regolamento. Il criterio di valutazione d) chiarisce che per la valutazione del principio DNSH la Commissione dispone soltanto di due opzioni di *rating*: A o C. "A" se nessuna misura nell'ambito di un Rrp arreca un danno significativo agli obiettivi ambientali e "C" se una o più misure arrecano un danno significativo agli obiettivi ambientali (ai sensi dell'art. 17, "Danno significativo agli obiettivi ambientali" del regolamento Tassonomia). Tale allegato stabilisce che un Rrp non soddisfa i criteri di valutazione a partire dal momento in cui riceve anche un solo *rating* "C". In tal caso il piano non potrebbe essere approvato dalla Commissione.

(10) "Orientamenti tecnici sull'applicazione del principio 'non arrecare un danno significativo' a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza".

(11) L'all. II alla citata comunicazione della Commissione "Orientamenti tecnici sull'applicazione del principio «non arrecare un danno significativo» a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza" riporta un utile elenco di elementi di prova per tale dimostrazione.

(12) La Commissione rinvia alla propria comunicazione "Il Green Deal europeo" (COM/2019/640 final) per ricordare i sei obiettivi ambientali individuati nell'accordo di Parigi, allo scopo di trasformare l'Ue in una società giusta e prospera, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva, che a partire dal 2050 non genererà più emissioni nette di gas a effetto serra, in cui l'ambiente e la salute dei cittadini europei sono protetti e in cui si consegue la crescita economica grazie all'uso più efficiente e sostenibile delle risorse naturali. La comune strategia Eu mira inoltre a proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale e a proteggere la salute e il benessere dei cittadini dai rischi di natura ambientale e dalle relative conseguenze.

(13) In particolare, un'attività economica arreca un danno significativo: - alla mitigazione dei cambiamenti climatici, se porta a significative emissioni di gas serra (Ghg); - all'adattamento ai cambiamenti climatici, se determina un maggiore impatto negativo del clima attuale e futuro, sull'attività stessa o sulle persone, sulla natura o sui beni; - all'uso sostenibile o alla protezione delle risorse idriche e marine, se è dannosa per il buono stato dei corpi idrici (superficiali, sotterranei o marini) determinandone il loro deterioramento qualitativo o la riduzione del potenziale ecologico; - all'economia circolare, inclusa la prevenzione, il riutilizzo ed il riciclaggio dei rifiuti, se porta a significative inefficienze nell'utilizzo di materiali recuperati o riciclati, ad incrementi nell'uso diretto o indiretto di risorse naturali, all'incremento significativo di rifiuti, al loro incenerimento o smaltimento, causando danni ambientali significativi a lungo termine; - alla prevenzione e riduzione dell'inquinamento, se determina un aumento delle emissioni di inquinanti nell'aria, nell'acqua o nel suolo; - alla protezione e al ripristino di biodiversità e degli ecosistemi, se è dannosa per le buone condizioni e resilienza degli ecosistemi o per lo stato di conservazione degli *habitat* e delle specie, comprese quelle di interesse per l'Unione europea.

(14) "Linee guida per l'accompagnamento ambientale di grandi opere infrastrutturali".

(15) La Guida operativa chiarisce che "Le amministrazioni sono chiamate, infatti, a garantire concretamente che ogni misura non arrechi un danno significativo agli obiettivi ambientali, adottando specifici requisiti in tal senso nei principali atti programmatici e attuativi. L'obiettivo deve essere quello di indirizzare gli interventi finanziati e lo sviluppo delle riforme verso le ipotesi di conformità o sostenibilità

Al raggiungimento degli obiettivi ambientali soccorrono però anche gli strumenti più agili, diretti a selezionare operatori economici che presentino progetti plausibili dal punto di vista ambientale, come la c.d. *checklist* per l'esame della procedibilità dell'istanza che integra un allegato all'istanza di valutazione di impatto ambientale di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 152/2006, che costituisce un filtro per l'esame dei progetti privi delle condizioni minime per accedere all'istruttoria, in quanto presentano carenze strutturali di informazioni che spesso sono la causa del formidabile e spesso opaco rallentamento dei tempi procedurali (16) o di presupposti, come l'indicazione al progetto dei criteri ambientali minimi (Cam) di cui all'art. 34 del d.lgs. n. 50/2016, al fine di garantire il rispetto dei criteri di responsabilità energetica e ambientale essenziali; o ancora lo strumento delle "manifestazioni d'interesse" avviate dal MiTe in taluni ambiti (come in tema di eolici *off shore* e di *green ports*) al fine di garantire il rispetto dei principi di pubblicità; i criteri di selezione in fase di attuazione delle operazioni; la classificazione delle tipologie di intervento secondo il "coefficiente per il calcolo al sostegno agli obiettivi in materia di cambiamenti climatici" che come si è detto solo in caso di valutazione positiva consente l'ammissione a finanziamento.

Tutto questo fa pensare ad una nuova funzione dei controlli: controlli sui tempi, sulla qualità, sull'innovazione, in una parola sulla responsabilità degli operatori, intesa come parametro e non solo come esito del controllo.

* * *

ambientale previste, coerentemente con quanto riportato nelle valutazioni DNSH, operate per le singole misure nel Pnrr. In sostanza, nella fase attuativa sarà necessario dimostrare che le misure sono state effettivamente realizzate senza arrecare un danno significativo agli obiettivi ambientali, sia in sede di monitoraggio e rendicontazione dei risultati degli interventi, sia in sede di verifica e controllo della spesa e delle relative procedure a monte. Gli impegni presi dovranno essere tradotti con precise avvertenze e monitorati dai primi atti di programmazione della misura e fino al collaudo/certificato di regolare esecuzione degli interventi. Sarà infatti opportuno esplicitare gli elementi essenziali necessari all'assolvimento del DNSH nei decreti di finanziamento e negli specifici documenti tecnici di gara, eventualmente prevedendo meccanismi amministrativi automatici che comportino la sospensione dei pagamenti e l'avocazione del procedimento in caso di mancato rispetto del DNSH. Allo stesso modo, una volta attivati gli appalti, sarà utile che il documento d'indirizzo alla progettazione fornisca indicazioni tecniche per l'applicazione progettuale delle prescrizioni finalizzate al rispetto del DNSH, mentre i documenti di progettazione, capitolato e disciplinare dovrebbero riportare indicazioni specifiche finalizzate al rispetto del principio affinché sia possibile riportare anche negli stati di avanzamento dei lavori una descrizione dettagliata sull'adempimento delle condizioni imposte dal rispetto del principio. In sostanza, per assicurare il rispetto dei vincoli DSNH in fase di attuazione è opportuno che le amministrazioni titolari di misure e i soggetti attuatori: - indirizzino, a monte del processo, gli interventi in maniera che essi siano conformi inserendogli opportuni richiami e indicazioni specifiche nell'ambito degli atti programmatici di propria competenza, tramite per esempio l'adozione di liste di esclusione e/o criteri di selezione utili negli avvisi per il finanziamento di progetti; - adottino criteri conformi nelle gare di appalto per assicurare una progettazione e realizzazione adeguata; - raccolgano le informazioni necessarie per la rendicontazione di ogni singola milestone e target il rispetto delle condizioni collegate al principio del DSNH e definiscano la documentazione necessaria per eventuali controlli.

(16) Come, ad esempio, lo studio preventivo delle soluzioni alternative, necessario a raggiungere gli obiettivi di qualità e di rispetto del criterio della mancanza di impatti negativi significativi, che sono l'obiettivo di questo passaggio di valutazione.