
PROGETTI DI LEGGE E DI REGOLAMENTO
ATTI E RELAZIONI DI COMPETENZA DELL'ASSEMBLEA LEGISLATIVA

REGIONE EMILIA-ROMAGNA

IX LEGISLATURA

ASSEMBLEA LEGISLATIVA

OGGETTO: 3378

I COMMISSIONE PERMANENTE
"BILANCIO AFFARI GENERALI ED ISTITUZIONALI"

RISOLUZIONE SULLA PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO CHE MODIFICA LA DIRETTIVA 2011/92/UE CONCERNENTE LA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO AMBIENTALE DI DETERMINATI PROGETTI PUBBLICI E PRIVATI COM(2012) 628 FINAL. DEL 26 OTTOBRE 2012. OSSERVAZIONI DELL'ASSEMBLEA LEGISLATIVA DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA AI SENSI DELL'ARTICOLO 5, COMMA 3 DELLA LEGGE N. 11 DEL 2005 E ESAME DI SUSSIDIARIETÀ AI SENSI DEL PROTOCOLLO N. 2 ALLEGATO AL TRATTATO DI LISBONA.

Approvata nella seduta del 19 novembre 2012

OGGETTO: Risoluzione sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati COM(2012) 628 final. del 26 ottobre 2012. Osservazioni dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna ai sensi dell'articolo 5, comma 3 della legge n. 11 del 2005 e esame di sussidiarietà ai sensi del Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona.

RISOLUZIONE

La I Commissione "Bilancio Affari generali ed istituzionali" dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia - Romagna

Visto l'articolo 38, comma 4, del Regolamento interno dell'Assemblea legislativa e la legge regionale 28 luglio 2008, n. 16, in particolare gli articoli 3, 4, 6 e 7;

Visto l'articolo 5, comma 3, della legge n. 11/2005;

Visto l'articolo 5 del Trattato sull'Unione europea e il Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità allegato al Trattato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea;

Vista la Risoluzione dell'Assemblea legislativa n. 2615 del 23 aprile 2012 contenente "Sessione comunitaria 2012 - Indirizzi relativi alla partecipazione della Regione Emilia - Romagna alla fase ascendente e discendente del diritto dell'Unione Europea", in particolare le lettere i), j), k), o);

Vista la Risoluzioneogg. n. 1512 del 14 dicembre 2009 della I Commissione assembleare Bilancio, affari generali ed istituzionali sulla "Partecipazione dell'Assemblea legislativa alla consultazione del Network sussidiarietà del Comitato delle regioni sulle due relazioni della Commissione europea al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni: *Relazione sull'applicazione e l'efficacia della direttiva VIA (85/337/CEE, modificata dalle direttive 97/11/Ce e 2003/35/CE – COM (2009) 378 def. E Relazione sull'applicazione e l'efficacia della direttiva sulla valutazione ambientale strategica (direttiva 2001/42/CE) – COM (2009) 469 def.*";

Vista la lettera del Presidente dell'Assemblea legislativa (prot. n. 43963 del 8 novembre 2012);

Vista la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell'impatto

ambientale di determinati progetti pubblici e privati COM(2012) 628 final. del 26 ottobre 2012;

Visti gli articoli 191 e 192, paragrafo 1 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE);

Visto il parere reso dalla III Commissione "Territorio, Ambiente, Mobilità" nella seduta del 19 novembre 2012 (prot. n. 45840 del 19 novembre 2012);

Vista la legge regionale 18 maggio 1999, n. 9 "Disciplina della procedura di valutazione dell'impatto ambientale";

Considerato che l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009 ha rafforzato il ruolo regionale nel processo decisionale dell'Unione europea, introducendo, con il Protocollo n. 2 ad esso allegato, il coinvolgimento delle Assemblee legislative regionali nel controllo della sussidiarietà in collaborazione con i rispettivi Parlamenti nazionali nell'ambito del cd. *"early warning system"*;

Considerata l'importanza di rafforzare il dialogo tra i livelli parlamentari anche sugli aspetti di merito delle proposte e delle iniziative presentate dalla Commissione europea alla luce dei recenti sviluppi del dialogo politico (cd. *procedura Barroso*) tra Parlamenti nazionali e Commissione europea;

Considerato che la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati COM(2012) 628 final. del 26 ottobre 2012 fa parte degli atti segnalati nell'ambito della sessione comunitaria 2012, sui quali l'Assemblea e la Giunta regionale si sono impegnate a valutare, al momento della effettiva presentazione, l'opportunità di inviare osservazioni al Governo ai sensi della legge n. 11 del 2005, articolo 5, comma 3, per gli aspetti di competenza regionale, oltre all'eventuale esame della sussidiarietà delle proposte legislative da parte dell'Assemblea;

Considerato che con riferimento alla futura presentazione dell'atto in esame, la I Commissione assembleare "Bilancio, Affari generali ed istituzionali", nel quadro delle norme regionali che disciplinano la partecipazione alla fase ascendente anche attraverso la partecipazione alle sedi di collaborazione e cooperazione interistituzionale, ha dato il proprio contributo alla consultazione attivata dal Comitato delle regioni sulla Relazione sull'applicazione e l'efficacia della direttiva VIA e VAS, formulando una serie di valutazioni e alcune proposte di eventuale miglioramento della disciplina europea in materia di VIA (Risoluzioneogg. n. 1512 del 14 dicembre 2009), segnalando già in quella sede l'opportunità di *"(...) prendere parte sin dall'inizio all'eventuale processo decisionale "ascendente" volto alla revisione delle direttive in oggetto...e ad informare altresì le Commissioni assembleari competenti circa le modalità ed i contributi concreti della partecipazione della regione ... al processo decisionale"*, e che successivamente, nel 2010, i competenti servizi della Giunta regionale hanno

partecipato alla consultazione pubblica della Commissione europea sulla VIA, ribadendo sostanzialmente le osservazioni già formulate nell'ambito della Consultazione del Comitato delle regioni;

Considerato che l'obiettivo della proposta di direttiva in esame è apportare le modifiche necessarie a colmare lacune e carenze che si sono presentate nel tempo, dotando l'Unione europea e gli Stati membri di uno strumento normativo più avanzato, in grado di tener conto dei profondi mutamenti intercorsi negli anni (di tipo tecnico e giuridico) e delle nuove sfide ambientali e socio economiche: rendendo più chiara la procedura di *screening*; migliorando la qualità della VIA e dell'analisi in essa contenuta; riducendo per quanto possibile i rischi di incoerenze e precisando le scadenze delle fasi principali della procedura stabilite dalla direttiva;

Considerate le competenze che fanno capo alla Regione in materia di VIA e l'impatto che l'adozione delle misure contenute nella proposta potrebbe avere sul livello regionale sia in fase di recepimento della direttiva una volta approvata, sia in termini di organizzazione, gestione e spesa e nei confronti degli altri soggetti interessati dall'intervento dell'Unione europea, in primo luogo imprese e cittadini;

Considerata, quindi, l'opportunità di partecipare, già in fase ascendente, alla definizione dei contenuti dell'atto e ai negoziati sulla proposta di direttiva che seguiranno, con la formulazione di osservazioni e l'attivazione di tutti gli strumenti e le procedure che consentono alla Regione la partecipazione al processo decisionale dell'Unione europea;

Si esprime con riferimento agli aspetti di cui ai successivi punti a), b) e c) rilevando quanto segue:

a) la **base giuridica appare correttamente individuata** nell'art. 192, paragrafo 1 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE);

b) ai fini dell'applicazione del Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona, che prevede il coinvolgimento delle Assemblee legislative nel controllo di sussidiarietà in collaborazione con i rispettivi Parlamenti nazionali nell'ambito del cd. *early warning system*, **la proposta di direttiva appare conforme al principio di sussidiarietà e proporzionalità come definiti dall'art. 5, paragrafi 3 e 4 del TUE;**

c) per quanto attiene il merito della proposta, **osserva che:**

Si sottolinea positivamente il fatto che la proposta di direttiva si spinge in maniera più decisa rispetto alla attuale normativa europea, verso l'integrazione e semplificazione delle varie procedure di valutazione che, oltre alla VIA, sono richieste dall'altra legislazione dell'UE pertinente in materia ambientale [come nel caso delle direttive 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali, prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento; 92/43/CEE

relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche e 2001/42/CE concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente (nuovo art. 2, par. 3 della proposta)]. Tuttavia **si ritiene che l'Unione europea potrebbe cogliere questa occasione per spingersi oltre, superando definitivamente le differenze tra i diversi Stati membri ed effettuando essa stessa una integrazione completa delle procedure, non solo, quindi, su "base volontaria" degli Stati membri.** Questo approccio comporterebbe un grande risultato in un'ottica di miglioramento dell'efficienza dello strumento della direttiva VIA e di reale semplificazione e riduzione degli oneri tanto per le amministrazioni, quanto per le imprese.

Con le modifiche proposte alla direttiva VIA, la Commissione europea si prefigge l'obiettivo di chiarire meglio la procedura di screening, per garantire che venga applicata nel caso di progetti con impatto ambientale rilevante, evitando, viceversa, inutili oneri amministrativi per progetti di piccole dimensioni. Per far questo propone alcune modifiche dell'allegato III della attuale direttiva che stabilisce i criteri per la selezione dei progetti da sottoporre a VIA. Si evidenzia che la questione è di estremo rilievo soprattutto per le Regioni italiane che sono chiamate a dare concreta applicazione alla procedura VIA. I criteri contenuti nell'allegato III della direttiva, infatti, sebbene assolutamente condivisibili, sono però estremamente "ampi". **Si propone quindi, per consentire una reale individuazione dei progetti da sottoporre a VIA, di intervenire anche sull'allegato II della attuale direttiva dettagliando meglio i requisiti e soprattutto le soglie quantitative relative ai vari progetti.** La determinazione di questi elementi a livello europeo, da un lato, porrebbe un certo limite ad un approccio "caso per caso", dall'altro si eviterebbe diversità di trattamento delle imprese sul territorio dell'UE, dovuta al diverso carico di oneri amministrativi e finanziari cui rischiano di essere sottoposte in ragione delle diverse soluzioni applicative e attuative della direttiva adottate dai vari Stati membri. In questo senso si sottolinea che correttamente l'obiettivo prioritario della direttiva VIA è la tutela ambientale, ma che tali procedure incidono anche in termini di oneri amministrativi ed economici sui destinatari/committenti dei progetti (innanzitutto le imprese).

La Commissione europea propone, per garantire un completo e corretto recepimento da parte degli Stati membri di accompagnare la notifica dell'avvenuto recepimento con uno o più documenti esplicativi *che spieghino la correlazione tra le disposizioni della direttiva e le parti corrispondenti degli strumenti nazionali di recepimento* (vedi articolo 2 della proposta di direttiva). Nella Relazione introduttiva alla proposta di direttiva la Commissione europea sottolinea che tale obbligo potrebbe rivelarsi particolarmente gravoso per quegli Stati membri, come il nostro, che normalmente non ricorrono a questo tipo di strumento. Pur condividendo il principio e la necessità di una forma di verifica puntuale del corretto recepimento da parte degli Stati membri, la stessa Commissione europea segnala che la previsione potrebbe ingenerare

ulteriori oneri amministrativi, non quantificabili, data la diversità di situazione che caratterizza ciascuno Stato, di conseguenza **si sottolinea l'importanza di verificare, già in sede di negoziati sulla proposta di direttiva, le modalità attuative di questa previsione "calibrando" il meccanismo in modo tale da evitare un onere eccessivo da un punto di vista amministrativo sia per lo Stato sia per le Regioni.**

Nella Valutazione di impatto che accompagna la proposta di direttiva la Commissione europea segnala la presenza di alcuni limiti in ordine ai dati raccolti e necessari alla successiva valutazione delle scelte da operare e quindi alla definizione delle modifiche da proporre. La Commissione europea evidenzia anche che questo limite è dovuto a varie ragioni, tra cui le profonde differenze tra Stati membri in sede di applicazione della direttiva VIA e sottolinea, in particolare, l'impossibilità di reperire dati adeguati in merito all'applicazione della normativa europea in materia di VIA a livello regionale, con la conseguenza di non poter prevedere con certezza quale impatto potrà avere l'approvazione della proposta di direttiva e il successivo recepimento sia per gli Stati sia per le Regioni e che comunque potrebbe variare anche di molto tra Stato membro e Stato membro. **Si segnala, quindi, l'importanza dell'integrazione nelle valutazioni di impatto che precedono l'adozione di una proposta da parte della Commissione europea, degli aspetti territoriali e regionali, nonché la necessità di porre maggiore attenzione e garantire il coinvolgimento delle Regioni in fase di "costruzione" delle valutazioni di impatto, soprattutto nei casi, come quello italiano, in cui il livello regionale è sempre più spesso chiamato a dare concreta attuazione alla normativa dell'UE e su di esso, in fase di attuazione, ricadono molti degli oneri connessi al recepimento delle direttive.**

Con riferimento poi al considerando 21 relativo alla proposta di direttiva che sottolinea la necessità di stabilire una serie di **requisiti minimi comuni per il monitoraggio delle ripercussioni negative significative derivanti dalla costruzione e gestione di progetti** per garantire un approccio comune in tutti gli Stati membri e assicurare che, dopo l'attuazione delle misure di attenuazione e compensazione, non si verifichino impatti superiori a quelli inizialmente previsti. Tale sorveglianza non dovrebbe né duplicare né appesantire il monitoraggio richiesto ai sensi di altre normative dell'Unione. Pur condividendo il principio e l'obiettivo, **si segnala la mancanza di una corrispondente previsione nell'articolo, necessaria per valutare la proporzionalità delle modalità di attuazione del monitoraggio rispetto all'obiettivo e l'impatto in termini di oneri finanziari e amministrativi sia per le amministrazioni sia per le imprese.**

Si evidenziano, infine, **alcune imprecisioni testuali della proposta di direttiva, in parte dovute ad errori di traduzione**, che si ritiene opportuno segnalare:

- nuovo art. 2, par. 3, cpv. 2 (“Ai sensi della procedura coordinata, l’autorità competente deve coordinare le varie valutazioni individuali richieste dalla normativa dell’Unione in materia, emesse da **numerose autorità...**”). Si segnala **che la formulazione “numerose autorità” non sembra corretta. La formulazione corretta è, invece, “diverse autorità” oppure “più autorità” (nella versione inglese si legge infatti “several authorities”). La notazione non è solo formale, si rileva infatti che la norma deve valere univocamente anche nel caso di coordinamento di due sole procedure.**

- Nuovo art. 8, par. 1, lettera c (“una sintesi dei commenti pervenuti a norma degli articoli 6 e 7”). **La parola “commenti” (nella versione inglese “comments”) si riferisce a ciò che nella legislazione dello Stato e delle Regioni italiane è comunemente chiamato “osservazioni”, nella traduzione italiana del testo sarebbe quindi preferibile l’uso di questo termine.**

- Nuovo Allegato II. A – Punto 3 (“La descrizione dei probabili effetti rilevanti del progetto proposto sull’ambiente : a) i residui... b) l’uso delle risorse naturali...”). **Si segnala la mancanza delle parole introduttive dell’elenco, “ , risultanti da: ” (nella versione inglese si legge “ *resulting from:* ”).**

- Nuovo Allegato IV, punto 5 (“Una descrizione dei probabili effetti rilevanti sull’ambiente del progetto proposto, dovuti, tra l’altro: **a) all’esistenza del progetto;** b) all’uso delle risorse naturali...”). Si evidenzia che **le parole “all’esistenza del progetto” appaiono poco comprensibili** (anche nella versione inglese: “*the existence of the project*”), **per maggiore chiarezza, quindi, si suggerisce di sostituirle con la seguente formulazione: “a) ai lavori di realizzazione del progetto ed alla sussistenza dell’opera progettata”.**

- Nuovo Allegato IV, punto 8, ultime parole: “(ad esempio, misure richieste ai sensi della direttiva 96/82/CE, modificata)”, **si segnala che la direttiva citata è stata abrogata dall’ art. 32 della direttiva 2012/18/UE del Parlamento europeo e del Consiglio sul controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose, recante modifica e successiva abrogazione della direttiva 96/82/CE del Consiglio” (cd. direttiva Seveso III), di conseguenza sarebbe opportuno aggiornare il riferimento normativo.**

- Con riferimento al considerando n. 17 della proposta di direttiva, **si evidenzia l’opportunità di riformulare la definizione dell’“ambito di applicazione” negli stessi termini utilizzati nel par. 5 della proposta di direttiva che modifica l’art. 5, paragrafo 1, della direttiva attuale, eliminando le parentesi: (definizione dell’ambito di applicazione).**

d) sulla base di quanto precede **rileva** l'opportunità di trasmettere la presente Risoluzione al Governo, per il tramite della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, quali osservazioni ai sensi dell'articolo 5, comma 3, della legge 11/2005, ai fini della formazione della posizione italiana;

e) **Dispone** l'invio della presente Risoluzione, al Senato della Repubblica e alla Camera dei Deputati per l'inoltro alle competenti Commissioni parlamentari, anche ai fini dell'espressione del parere di cui al Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità allegato al Trattato sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea;

f) **Dispone** l'invio della presente Risoluzione alla Giunta della Regione Emilia – Romagna, per garantire il massimo raccordo tra gli organi della Regione nello svolgimento delle rispettive attività e competenze, assegnate dalla legge e dal regolamento;

g) **Impegna** la Giunta ad assicurare un'adeguata informazione sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, informando le competenti Commissioni assembleari circa le modalità e i contributi concreti della partecipazione della Regione Emilia-Romagna al processo decisionale e le iniziative assunte nelle opportune sedi nazionali ed europee;

h) **Dispone** inoltre l'invio della presente Risoluzione, per opportuna conoscenza, ai parlamentari europei eletti in Emilia – Romagna e ai membri emiliano – romagnoli del Comitato delle Regioni, al Network sussidiarietà del Comitato delle Regioni, alle Assemblee legislative regionali italiane ed europee per favorire la massima circolazione delle informazioni sulle attività di partecipazione alla fase ascendente.

Approvata a maggioranza nella seduta del 19 novembre 2012, ai sensi dell'articolo 38, comma 4 del Regolamento interno e dell'articolo 6, comma 2 della legge regionale n. 16 del 2008.