



Roma, 17 giugno 2021

Testo dell'audizione di Danilo Selvaggi, Direttore generale della Lipu - BirdLife Italia

* * *

Signor Presidente, Onorevoli Commissarie e Commissari,

il Decreto cosiddetto Semplificazioni si pone in un contesto e in un momento storico di estrema importanza e delicatezza, sotto il profilo sociale e ambientale.

Di questo Decreto è necessario tenere a mente non solo lo scopo specifico, ovvero le esigenze normative per definire la Governance e favorire la migliore attuazione possibile del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), ma anche il contesto razionale che, appunto, è quello dei molti significati del PNRR.

Il Piano italiano di Ripresa e Resilienza, è bene ricordarlo, prende avvio dal Recovery Plan europeo in risposta non solo alla crisi sanitaria e alla crisi socioeconomica che è scaturita dalla sua gestione, ma anche alla grande questione ambientale che sta *prima della* e *intorno alla* drammatica vicenda della pandemia.

La pandemia giunge in un momento in cui l'Italia, l'Europa e il mondo intero si interrogano sui dilaganti problemi ambientali, sul fronte climatico, della perdita di biodiversità, del consumo insostenibile di risorse, dell'inquinamento, e sulla necessità di dare Loro risposte urgenti e finalmente concrete.

La pandemia non viene a far dimenticare tutto questo ma semmai a evidenziarlo, sia per i tanti nessi ambientali relativi all'emergenza sanitaria sia per la necessità di cambiare il modello generale di azione.

Esattamente questo ci dicono il Programma europeo che istituisce il dispositivo generale per la Ripresa e la Resilienza, cristallizzato nel relativo Regolamento (UE - 2021/241): ogni forma di ripresa economica deve essere realmente sostenibile e rispettosa della natura. Troviamo questo principio di fondo espresso formalmente, tra gli altri, al Punto 11 del Regolamento, laddove si afferma che la transizione verde deve essere "sostenuta da riforme e investimenti in tecnologie e capacità verdi, tra cui la biodiversità", al Punto 23, laddove si chiede che il 37% dei fondi sia destinato alla transizione ecologica, inclusa la biodiversità, al Punto 24, laddove si afferma che "in considerazione dell'importanza di affrontare la drammatica perdita di biodiversità, il Regolamento deve contribuire ad agire in favore della natura nelle politiche dell'Unione".

A ciò si aggiunga il Principio del "non arrecare danno significativo", più volte citato dal Regolamento (UE) 2021/241 (ai Punti 23, 25, 39 e agli Art.li 2, 5, 18 e 19, comma 3 lettera d) affinché nessuna opera finanziata dal Recovery arrechi danno significativo all'ambiente. Un principio che deve essere considerato cruciale, fondamentale per tutto il Piano.

La filosofia concreta del Recovery Plan europeo è dunque chiara: ripresa e resilienza assieme. Un'economia che finalmente prenda in considerazione in modo primario le esigenze ambientali e si armonizzi.

Ciononostante, il Recovery Plan italiano è, al momento, una grande delusione: le proposte ecologiche contenute sono in gran parte deboli, l'impostazione generale del Piano è oltremodo tradizionalista, ancorata al vecchio modello delle opere infrastrutturali solo apparentemente strategiche, la considerazione della biodiversità è pressoché assente.

Su quest'ultimo punto, è bene ricordare che il Piano dedica alla biodiversità lo 0,51% delle risorse complessive e lo fa, peraltro, in assenza di un disegno strategico generale, con interventi modesti e sporadici e in forma discutibile persino sotto il profilo meramente linguistico, derubricando la conservazione della biodiversità a sottoclasse della *tutela del verde extraurbano*.

Il risultato è profondamente negativo. Per questo la Lipu ha scritto alla Commissione europea chiedendo interventi correttivi, tanto più alla luce della nuova Strategia europea sulla Biodiversità 2020-2030, molto ambiziosa, approvata dal Parlamento europeo nei giorni scorsi a larghissima maggioranza, e della procedura di infrazione che la Commissione europea ha appena aperto contro l'Italia per mancanze in tema di biodiversità e in special modo di rete Natura 2000.

La quale rete Natura 2000 - il più importante strumento comunitario per la conservazione della biodiversità - nel Piano non è mai citata.

A questo scenario deludente si aggiunge il Decreto Semplificazioni, che potrebbe aggravare il quadro laddove le esigenze di semplificazione, in astratto giuste, dovessero intaccare le norme, le procedure, le regole di tutela ambientale.

Dalla lettura del testo la Lipu avverte questo rischio come molto elevato. Per tale ragione avanziamo dunque una serie di osservazioni e richieste di correzione del testo, nella direzione sopra esposta, che qui di seguito andiamo a descrivere e nell'Allegato 1, almeno in parte, esponiamo in forma di emendamenti.

- **Le competenze della Cabina di regia di cui all'articolo 2**, del Comitato interministeriale per la transizione digitale di cui all'articolo 8 del decreto legge 1° marzo 2021 n. 22, convertito con modificazioni dalla legge 22 aprile 2021, n. 55 e il Comitato interministeriale per la transizione ecologica di cui all'articolo 57-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, rischiano di sovrapporsi, svolgendo, i tre organismi, funzioni di indirizzo, impulso e coordinamento sull'attuazione degli interventi del PNRR. E' necessario chiarirne e distinguerne meglio i compiti, onde evitare una confusione di fondo su un aspetto decisionale e gestionale di primaria importanza, che porterebbe allungare e complicare le procedure anziché semplificarle.
- Parimenti non è chiaro **quando e come <<Le amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR possono sottoporre alla Cabina di regia l'esame delle questioni che non hanno trovato soluzione all'interno del Comitato interministeriale>>** (articolo 2, commi 4 e 5). Se l'obiettivo del Decreto è quello di semplificare le procedure, questa assenza di chiarezza va nella direzione contraria, penalizzando il quadro logico e la trasparenza.
- Le **funzioni del Tavolo di cui all'articolo 3** andrebbero meglio chiarite, portando il testo fuori da una formulazione troppo generica, quale quella attualmente usata, e da una logica di *consultività* astratta che, nella sostanza, non darà alcun contributo efficace. Inoltre, vista

la rilevanza ambientale delle norme del Decreto, è opportuno esplicitare la presenza nel Tavolo delle organizzazioni ambientaliste.

- E' assolutamente indispensabile prevedere un **monitoraggio specifico rispetto al principio del «non arrecare danno significativo»** richiamato dal citato Regolamento europeo 2021/241. Si tratta di un punto cruciale per tutta l'operazione del Recovery. Privare questo aspetto dello spazio funzionale concreto che necessita significa venire meno alle fondamenta logiche e diremmo persino morali del Recovery. La richiesta della Lipu è che il principio di «non arrecare danno significativo» goda di un articolo ad hoc (ad esempio con l'inserimento di un 1bis) nel quale si specifichi che "ogni progetto e attività finanziata dal Piano nazionale di Ripresa e Resilienza deve rispettare pienamente le norme dell'Unione europea in tema ambientale e di conservazione della Biodiversità, non arrecando alcun danno significativo all'ambiente, alla biodiversità, agli ecosistemi" e che "ogni valutazione ambientale, ancorché semplificata, svolta sulla base del presente Decreto deve tenere primariamente conto di tale principio".
- E' altrettanto indispensabile modificare ampiamente gli articoli della Parte II, Titolo I, Capo I, che intervengono sulla **disciplina della Valutazione di Impatto Ambientale (VIA)** e prevedono disposizioni speciali per gli interventi PNRR-PNIEC, in modo da forzare i tempi delle procedure di valutazione e ridurre la possibilità di partecipazione da parte del pubblico. Questo, senza fornire la garanzia di un aumento della qualità dei progetti o delle valutazioni, ma anzi rischiando di portare ad analisi e conclusioni molto meno appropriate del necessario. Il carattere d'urgenza delle opere non può sottrarle a una ponderata valutazione posta a garanzia dell'ambiente, del paesaggio e della partecipazione. In particolare non è accettabile definire come *interventi di pubblica utilità, indifferibili e urgenti* i progetti elencati genericamente nell'Allegato I-bis, molti dei quali potrebbero probabilmente comportare danni significativi all'ambiente e alla biodiversità.
- Per niente chiaro, in merito all'**importante e delicata materia dell'installazione di impianti di energia rinnovabile**, è il **rapporto tra le previsioni del Decreto in oggetto e la Legge 22 aprile 2021, n. 53**, "*Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2019-2020*". Tale legge, all'articolo 5 ["Principi e criteri direttivi per l'attuazione della direttiva (UE) 2018/2001, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili"] prevede la definizione di "una disciplina per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili nel rispetto delle esigenze di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, delle aree agricole e forestali... privilegiando l'utilizzo di superfici di strutture edificate, quali capannoni industriali e parcheggi, e aree non utilizzabili per altri scopi, compatibilmente con le caratteristiche e le disponibilità delle risorse rinnovabili" e che "nell'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili siano rispettati i principi della minimizzazione degli impatti sull'ambiente, sul territorio e sul paesaggio, fermo restando il vincolo del raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione al 2030". Non è dato capire come le chiare indicazioni presenti nella Legge Delega trovino riscontro nel Decreto Semplificazioni e come e dove, in senso normativo e regolamentare, si intenda procedere per dare corpo a queste previsioni.
- in tal senso, è allora fondamentale **l'individuazione di uno strumento, anche concertativo, che proceda alla valutazione delle aree idonee e non idonee per l'installazione degli impianti di energie rinnovabili**, tenendo conto della necessità di armonizzare l'indispensabile strategia di contrasto alla questione climatica, e dunque la necessaria opera di decarbonizzazione, con le altrettanto essenziali esigenze di conservazione della biodiversità e tutela del paesaggio, in particolare facendo salve le aree

protette, ivi inclusa la rete Natura 2000, e i luoghi di maggior pregio naturalistico, paesaggistico ed agricolo. Il nostro Paese non può permettersi di promuovere un'azione ambientale dimezzata, nella quale la risposta ad un problema comporti l'aggravarsi di un altro problema. A tal proposito, la Lipu ricorda la nascita di una Coalizione, denominata Articolo 9 e formata da numerose, importanti organizzazioni ambientaliste, che su questi punti intende richiamare fortemente l'attenzione del Governo, del Parlamento, delle amministrazioni, dell'opinione pubblica affinché si agisca al meglio, considerando i non pochi danni arrecati al territorio (e diremmo alla stessa percezione delle fonti di energia rinnovabile) dal grave deficit di pianificazione che ha guidato fino ad oggi le operazioni).

Le osservazioni al Decreto testé riportate, nonché le proposte di emendamento in Allegato 1 che le riprendono in buona parte, non esauriscono i dubbi e le perplessità della Lipu su un provvedimento che nasce in modo variamente fallato e che deve essere corretto.

La Transizione ecologica, di cui il Decreto Semplificazioni dovrebbe rappresentare uno strumento virtuoso, non può essere un mero cambio di abito. Non è un continuare con le vecchie pratiche che tanto male hanno fatto al territorio e meno che mai deve essere un'azione compromissoria delle regole ambientali le quali hanno permesso all'Italia di preservare, ancora oggi, spazi e beni naturali di grandissimo valore.

Noi tutti abbiamo di fronte una sfida gigantesca, che è quella di adeguare la società e i suoi modelli alle azioni per il clima, la natura, il paesaggio. L'ultima cosa da fare è far finta di nulla, promuovendo una ripresa economica in vecchio stile, sviluppatista e impattante, la stessa che in buona parte ci ha portato alla drammatica situazione di oggi. Questo, nel 2021, non possiamo permettercelo.

Il Decreto Semplificazioni va letto alla luce di tali principi, di tale filosofia. Siamo certi che le Commissioni, la Camera dei deputati e il Parlamento vorranno e sapranno farlo, anche raccogliendo gli inviti che giungono dai nostri emendamenti.

Molte grazie per l'attenzione.

Danilo Selvaggi
Direttore generale della Lipu – BirdLife Italia

ALLEGATO 1

PROPOSTE DI EMENDAMENTO

Posto che il Regolamento (UE) 2021/241 dispone che la transizione verde debba prevedere misure che contribuiscono efficacemente alla transizione verde, compresa la biodiversità, si chiede di modificare come segue:

- alla fine dell'articolo 1, comma 2, aggiungere le parole "e biodiversità".

Il Principio del "non arrecare danno significativo" è più volte richiamato dal Regolamento (UE) 2021/241 (ai Punti 23, 25, 39 e agli Art.li 2, 5, 18 e 19, comma 3 lettera d). Pertanto si chiede di:

- aggiungere il seguente articolo 1bis: "Ogni progetto e attività finanziata dal Piano nazionale di Ripresa e Resilienza deve rispettare il principio il principio «non arrecare un danno significativo» ai sensi dell'articolo 17 del Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio e ai sensi dei punti 23, 25, 39 e degli articoli 5, 18 e 19 del Regolamento (UE) 2021/241".

Ancora in relazione al principio del "non danno significativo", è fondamentale che sia previsto il monitoraggio dell'applicazione e del rispetto di tale principio in relazione ad ogni progetto finanziato dal PNRR e normato dal Decreto Semplificazioni". Pertanto si chiede di:

- modificare l'articolo 4, comma 2, lettera d) aggiungendo dopo: "tempistica programmata," le seguenti: "al rispetto del principio «non arrecare un danno significativo» ai sensi dell'articolo 17 del Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio e ai sensi dei punti 23, 25, 39 e dell'art. 5 del Regolamento (UE) 2021/241";
- modificare l'articolo 17, comma 1, lettera b) come segue: aggiungere alla fine "I progetti devono documentare il rispetto del principio <<non arrecare danno significativo>> ai sensi dell'articolo 17 del Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio e ai sensi dei punti 23, 25, 39 e dell'articolo 5 del Regolamento (UE) 2021/241".

Considerato che l'articolo 18 va a 1) attribuire carattere di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza a progetti genericamente elencati; 2) compromettere le garanzie di tutela dell'ambiente e della biodiversità tra le quali il rispetto rigoroso della Valutazione di incidenza (VINCA), si chiede di modificare come segue:

- l'articolo 18 è soppresso.

Le modifiche introdotte con l'articolo 20 vanno a depotenziare la qualità delle opportune valutazioni a garanzia della tutela dell'ambiente e della biodiversità. Inoltre, tali modifiche applicherebbero anche alle Commissioni per i progetti ordinari di cui all'articolo 8, comma 1 del Dlgs 152/2006, quindi al di fuori delle priorità o particolari urgenze del PNRR. Pertanto si chiede di modificare come segue:

- all'articolo 20, comma 1, 2-quater, è soppresso il seguente periodo: *"2-quater. In caso di inerzia nella conclusione del procedimento da parte delle Commissioni di cui all'articolo 8, commi 1 e 2-bis, il titolare del potere sostitutivo, nominato ai sensi dell'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, acquisito, qualora la competente commissione di cui all'articolo 8 non si sia pronunciata, il parere dell'ISPRA entro il termine di trenta giorni, provvede all'adozione dell'atto omissivo entro i successivi trenta giorni. In caso di inerzia nella conclusione del procedimento da parte del direttore generale del ministero della transizione ecologica ovvero in caso di ritardo nel rilascio del concerto da parte del direttore generale competente del Ministero della cultura, il titolare del potere sostitutivo, nominato ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 241 del 1990, provvede al rilascio degli atti di relativa competenza entro i successivi trenta giorni."*

Considerato che le previsioni di cui all'articolo 21, comma 1, lettera b), punti 1) e 3) limiterebbero l'accesso alle informazioni e la partecipazione del pubblico ai processi decisionali, si chiede quanto segue:

- all'articolo 21, comma 1, lettera b), i punti 1) e 3) sono soppressi.

Le modifiche introdotte dall'articolo 24, comma 1, lettera b) rischiano di violare la normativa comunitaria riguardante la VIA e la VINCA e, conseguentemente, tra l'altro, creare contenziosi. Peraltro, non si comprende il motivo per cui non si debbano verificare l'adeguatezza e la completezza della documentazione fornita dal proponente. Per questo si chiede quanto segue:

- all'articolo 24, comma 1, lettera a) sopprimere il periodo *"le parole "adeguatezza e" sono soppresse, ed"*.
- all'articolo 24, comma 1, lettera b), sopprimere il seguente periodo *"le parole "concernenti la valutazione di impatto ambientale e, ove necessarie, la valutazione di incidenza e l'autorizzazione integrata ambientale" sono soppresse, e";*