

COMMISSIONI RIUNITE

VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici) e X (Attività produttive, commercio e turismo)

S O M M A R I O

RISOLUZIONI:

7-00084 Terzoni: Iniziative del Governo nazionale per la verifica dei procedimenti autorizzatori regionali relativi alla realizzazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili (<i>Seguito della discussione e rinvio</i>)	21
--	----

RISOLUZIONI

Giovedì 17 ottobre 2013. — Presidenza del vicepresidente della X Commissione, Ignazio ABRIGNANI. — Interviene il sottosegretario per lo sviluppo economico, Claudio De Vincenti.

La seduta comincia alle 15.35.

7-00084 Terzoni: Iniziative del Governo nazionale per la verifica dei procedimenti autorizzatori regionali relativi alla realizzazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili.

(Seguito della discussione e rinvio).

Le Commissioni proseguono la discussione della risoluzione rinviata nella seduta del 10 settembre 2013.

Il sottosegretario Claudio DE VINCENTI esprime un parere complessivamente contrario da parte del Governo sull'impianto della risoluzione in esame.

Ritiene in particolare che non possa essere accolto l'impegno della risoluzione in titolo per quanto concerne il rispetto da parte delle regioni dei parametri indicati nelle linee guida per l'autorizzazione alla

costruzione e all'esercizio di impianti di produzione e di elettricità da fonti rinnovabili previste dal decreto legislativo n. 387 del 2003.

Osserva che con l'atto di indirizzo, le Commissioni VIII e X premettono che i contenuti della direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili sono stati disattesi nell'atto di recepimento da parte dello Stato italiano, ma soprattutto dalle leggi regionali. L'analisi di tali pronunce evidenzia che le omissioni hanno riguardato: gli aspetti legati alla comunicazione e alla informazione dei cittadini; la necessità di individuare correttamente, nell'ambito del territorio regionale, le aree non idonee all'installazione di centrali biogas e/o biomasse secondo quanto dettato dall'articolo 16 punto 4, delle linee guida; norme di semplificazione delle autorizzazioni che hanno escluso alcuni progetti ai procedimenti di VIA. Dette inadempienze hanno portato, ad esempio, alla realizzazione di centrali in Comuni dove si era già registrato il superamento dei limiti relativi alle PM 10 per cui l'Italia è in infrazione.

La risoluzione sottolinea, inoltre, che tale situazione paradossale non è sanata

neanche dalle modifiche alle leggi regionali, intervenute a seguito delle sentenze costituzionali. Infine, l'atto di indirizzo evidenzia che l'articolo 117 della Costituzione recita che « lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali ». Mentre nell'articolo 120 si legge che « Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica ».

Ciò premesso la risoluzione in oggetto impegna il Governo nell'ambito delle sue competenze a monitorare i procedimenti autorizzativi per la realizzazione delle centrali che producono energia da fonti rinnovabili quali biogas, biomassa ed eolico con particolare riferimento al rispetto delle linee guida per la realizzazione degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili valutando la sussistenza dei presupposti per intervenire ai sensi dell'articolo 120 della Costituzione ogniqualvolta si rilevi il rischio di violazioni della normativa comunitaria o un pericolo grave per la sicurezza o l'incolumità pubblica.

Osserva che l'impegno non può essere accolto perché il potere sostitutivo previsto dall'articolo 120 Costituzione, anche per come declinato dall'articolo 8 della legge n. 131 del 2003 (cd. legge La Loggia), ha presupposti e condizioni per il suo esercizio (violazione di norme e trattati internazionali, di norme comunitarie oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica) che non sembrano ricorrere nelle fattispecie cui viene fatto riferimento nell'atto in oggetto, tanto più che il potere sostitutivo in questione riguarda sì atti, anche normativi, delle Regioni, ma deve trattarsi di atti dovuti o necessari. Sotto questo profilo va osservato che le *Linee guida*, invocate dagli interroganti quale parametro di legittimità degli atti regionali, anche se non attuate dalle

regioni, devono comunque essere applicate in ogni caso a partire dal 2 gennaio 2011 (punto 18.4 delle *Linee guida*).

Per quanto concerne il monitoraggio sui procedimenti autorizzativi, evidenzia che il paragrafo 7 delle *Linee guida* già prevede una sorta di monitoraggio, finalizzato all'aggiornamento e all'integrazione delle stesse che può essere eventualmente esteso anche ad altri aspetti, quali l'individuazione delle aree non idonee. Diverso è invece un monitoraggio e un controllo sulla legittimità o sul merito tecnico delle valutazioni effettuate dalle regioni nell'ambito dei singoli procedimenti o provvedimenti autorizzativi, compito che non sarebbe più in linea con il nuovo assetto costituzionale dei poteri e delle autonomie territoriali e locali introdotto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 (articolo 118 della Costituzione) e che rientra piuttosto nelle competenze della magistratura.

Per quanto attiene ai controlli sulla legittimità costituzionale delle leggi regionali, sottolinea che i presentatori riconoscono che sono stati numerosi i pronunciamenti della Corte costituzionale e ciò, evidentemente, presuppone l'impugnativa altrettanto frequente dello Stato, testimoniando in tal modo la tempestività ed efficacia del controllo di costituzionalità. A tale riguardo segnala, tra l'altro, che è ormai invalsa la prassi della Presidenza del Consiglio dei Ministri di anticipare alle regioni, ben prima della scadenza dei 60 giorni previsti dall'articolo 127 della Costituzione per l'impugnativa, le osservazioni di legittimità, di modo che le regioni possano, se del caso, immediatamente modificare le loro disposizioni oggetto di osservazione evitando così i tempi di un giudizio costituzionale. Sempre sotto il profilo della legittimità costituzionale, il Governo, inoltre, ha sempre verificato se l'esercizio di date competenze attraverso atti regionali di carattere non normativo potesse tradursi in conflitto di attribuzioni (articolo 134 della Costituzione).

Per quanto attiene, infine, alle considerazioni negative contenute nell'atto in esame circa la possibilità che i « combustibili » siano reperiti lontano dal sito di

utilizzo, con conseguente bilancio negativo della CO₂, l'assenza di un controllo sulla provenienza dei materiali utilizzati per la produzione di energia e di prescrizioni sullo smaltimento del digestato (impianti a biogas), fa presente che:

i prodotti in questione, per essere considerati come energie rinnovabili ed avere accesso al sistema di incentivi, devono rispondere a specifici criteri di sostenibilità ambientale;

l'articolo 8 del decreto ministeriale 6 luglio 2012 (recante l'incentivazione della produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile diversa dalla fonte solare) istituisce un regime di sostegno molto differenziato tra la biomassa di qualunque provenienza e la biomassa da «filiera corta», attribuendo un premio per l'utilizzo di sottoprodotti, rifiuti bio e scarti di origine locale (premio filiera corta) e per la riduzione delle emissioni di CO₂.

Per completezza di informazione sottolineo che, per quanto concerne la verifica di assoggettabilità alla Valutazione di impatto ambientale il Ministero dell'ambiente ha precisato che in tale materia, nonché per quanto riguarda l'autorizzazione all'esercizio, le competenze relative alle centrali termiche ed altri impianti di combustione con potenza termica maggiore di 300 MW sono attribuite allo Stato, mentre le competenze relative alla centrali a biogas o biomasse e eoliche (a terra) spettano alle regioni territorialmente competenti.

Alcune disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 152 del 2006 (Codice dell'ambiente) prevedono, poi, per talune tipologie progettuali, o aree predeterminate, la possibilità per le regioni e le province autonome la verifica dell'assoggettabilità a VIA.

In merito ai progetti di competenza delle regioni di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006 allegato IV (progetti da assoggettare alla procedura di verifica di assoggettabilità a Valutazione di Impatto Ambientale) è stata aperta dalla Commissione europea una procedura di infrazione a carico dello Stato italiano avente ad

oggetto la contestazione delle soglie contenute nel succitato allegato. Infatti, secondo la Commissione europea l'attuale procedura di verifica di assoggettabilità a VIA di competenza regionale (c.d. *screening*) non applicherebbe correttamente la normativa comunitaria, dal momento che non si possono considerare rispettati tutti i criteri previsti dalla predetta direttiva dalle soglie attualmente individuate dal decreto legislativo n. 152 del 2006

Ad oggi sono state intraprese da parte Ministero dell'ambiente, in coordinamento con le regioni, azioni per il superamento della procedura di infrazione n. 2009/2086 attraverso l'inserimento, nella legge europea 2013 dell'articolo 23 recante «Disposizioni in materia di assoggettabilità alla procedura di valutazione di impatto ambientale volte al recepimento della direttiva 2011/92/UE del 13 dicembre 2011. Procedura di infrazione 2009/2086» che mira a sanare la citata procedura di infrazione e che consentirà di rivedere con le regioni i criteri per la verifica di assoggettabilità a Via per tutte le categorie di progetto oggi previste nell'allegato IV, ivi incluse le centrali a biogas.

Per quanto concerne, infine, la delega alle regioni in materia di VIA e i poteri sostitutivi previsti dall'articolo 120 della Costituzione, ritiene che la questione sia estremamente complessa. Tuttavia, al fine di garantire il corretto espletamento di tutte le possibili procedure risolutive della vicenda, assicura che il Ministero dell'ambiente verificherà anche la possibilità di acquisire elementi sull'attività autorizzativa esperita dalle regioni al fine di un eventuale esercizio del potere sostitutivo.

Alberto ZOLEZZI (M5S), nel prendere atto del parere espresso dal rappresentante del Governo, che giudica negativamente, esorta i colleghi di tutti i gruppi a valutare con rinnovata attenzione le questioni affrontate dalla risoluzione in titolo. In particolare, sottolinea che in forza degli effetti distorsivi prodotti dagli incentivi previsti della legislazione vigente, il costo dell'energia prodotta da centrali a biogas e/o a biomasse è di quasi il 60 per cento

superiore a quello prodotto da impianti alimentati da altre fonti rinnovabili.

Ritiene, per questo, indispensabile che le Commissioni si impegnino in tempi rapidissimi a predisporre modifiche normative capaci di contrastare efficacemente i fenomeni speculativi che si celano dietro l'attuale situazione di incertezza normativa e di disomogenea applicazione della stessa nelle diverse regioni e che, traducendosi in un'incontrollata proliferazione di impianti, stanno determinando danni rilevanti sia sul piano finanziario che su quello, non meno importante, dell'impatto e dei danni ambientali.

Conclude, quindi, mettendo in guardia il Governo e le Commissioni dai rischi di una mancata revisione normativa in materia di centrali a biogas e/o a biomasse e di un mancato esercizio, da parte del Governo nazionale, dei compiti di indirizzo nei confronti degli altri livelli territoriali di governo, da cui potrebbero derivare conseguenze molto negative, non solo in termini di inaccettabilità dei costi degli incentivi, ma anche in termini di scostamento dagli obiettivi e dagli impegni assunti in sede europea per quanto con-

cerne la diminuzione delle emissioni di CO₂ e di abbattimento dei livelli di inquinamento atmosferico da polveri sottili.

Gianluca BENAMATI (PD), pur ritenendo che dovrebbe essere dedicata maggiore attenzione alle questioni poste dalla risoluzione in discussione, concorda con l'intervento del sottosegretario in merito alla sostenibilità giuridica del dispositivo. Propone pertanto di rinviare la discussione della risoluzione per verificare la possibilità di formulare un impegno che possa essere accettato dal Governo.

Patrizia TERZONI (M5S), nell'associarsi alla richiesta di rinvio del seguito della discussione avanzata dal collega Benamati, propone che le Commissioni svolgano un breve ciclo di audizioni dei soggetti interessati, al fine di acquisire informazioni ed elementi di giudizio utili per la deliberazione finale.

Ignazio ABRIGNANI, *presidente*, rinvia il seguito della discussione ad altra seduta, precisando che sarà l'Ufficio di presidenza congiunto a valutare l'opportunità di procedere ad un ciclo di audizioni.

La seduta termina alle 16.