



CONFERENZA DELLE REGIONI
E DELLE PROVINCE AUTONOME

23/154/CR07/C3-C5

POSIZIONE DELLA CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME IN MERITO ALLO SCHEMA DI DELIBERA PER LA DEFINIZIONE DI LINEE GUIDA IN MATERIA DI SVILUPPO SOSTENIBILE RELATIVAMENTE ALLE PROPOSTE DI PIANI, PROGRAMMI E PROGETTI, DI INVESTIMENTI PUBBLICI DA SOTTOPORRE AL CIPESS.

Le Regioni e le Province Autonome hanno evidenziato e condiviso che si tratta di un documento complesso e dalle importanti ricadute. Nell'apprezzare il lavoro svolto e lo sforzo profuso, si ritiene tuttavia importante valorizzare il lavoro e la collaborazione con le Regioni e le Province Autonome, titolari di importanti funzioni anche di carattere programmatico. Tenuto inoltre conto della recentissima approvazione da parte del CITE della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS22), si suggerisce un maggiore allineamento tra la SNSvS e la bozza di Delibera proposta, in quanto la sopracitata SNSvS non solo contiene, ma rappresenta la cornice di riferimento (con obiettivi, indicatori e valori obiettivo) per le programmazioni e le valutazioni di sostenibilità a livello territoriale.

Di seguito si rappresentano alcuni commenti e proposte, nello spirito di collaborazione che ha caratterizzato il periodo di stesura della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile 2022.

❖ Osservazioni di carattere generale

Nella premessa dello schema di delibera viene dettagliatamente ricostruito il contesto internazionale, europeo e nazionale nel quale s'inquadra il principio di coerenza delle politiche di investimento pubblico con gli obiettivi di sviluppo sostenibile che, a partire dall'Agenda 2030 dell'ONU, sono volti a perseguire lo sviluppo globale, promuovere il benessere umano e proteggere l'ambiente.

In tale quadro, l'adozione del provvedimento in oggetto vuole dare concretezza alle nuove funzioni del CIPESS per integrare gli obiettivi di sviluppo sostenibile nelle decisioni di investimento pubblico e nelle scelte di politica economica al fine di favorire la transizione ad un modello di sviluppo compatibile con le esigenze di sostenibilità ambientale, sociale, economica e di governance.

Preme però segnalare come alcune considerazioni delle premesse di tale proposta evidenzino una preoccupante antinomia che, se interpretata in modo letterale, potrebbe condurre ad inficiare il condivisibile e precipitato fine del provvedimento.

In relazione, infatti, alle motivazioni del preambolo della delibera testualmente riportate:

CONSIDERATA la necessità di definire un processo per la valutazione degli investimenti pubblici durante la fase di programmazione improntato, da un lato, ai principi di sostenibilità, e, dall'altro, ai criteri di sviluppo, efficienza, efficacia, flessibilità e proporzionalità;

VALUTATO che la nozione di sviluppo sostenibile è, tra l'altro, strettamente integrata a quella di sicurezza energetica, rispetto dell'ambiente, crescita economica e sociale e competitività;

CONSIDERATO che gli obiettivi di sostenibilità e di sviluppo sostenibile devono comunque garantire i diritti costituzionali e contemperare i diversi interessi pubblici e privati;

emerge una concezione oppositiva dei principi di sostenibilità rispetto alle esigenze sviluppo (da un lato, ai principi di sostenibilità, e, dall'altro, ai criteri di sviluppo, efficienza, efficacia, flessibilità e proporzionalità) nonché la cedevolezza di tali principi per garantire i diritti costituzionali e la contemperazione con interessi pubblici e privati. Già dalle prime definizioni di sviluppo sostenibile,

viene invece superata la posizione oppositiva incentrando la natura dello sviluppo sull'imprescindibile e antitetico concetto di integrazione degli aspetti ambientali, economici e sociali. Per quanto concerne i diritti costituzionali, è significativo come la recente modifica della Costituzione, per altro anch'essa citata nel preambolo della bozza di delibera, abbia introdotto all'articolo 41 il principio che la libera iniziativa privata non possa svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, confermando quindi la necessità di una profonda integrazione della molteplicità degli aspetti coinvolti.

Si ritiene che la predetta antinomia possa minare la finalità e la portata del provvedimento, costituendo un'apparente verifica di sostenibilità degli interventi sottoposti al CIPESS che lascia però incompiuta la vera sfida dello sviluppo sostenibile che è quello di "progettare" a monte ogni politica pubblica in ottica di coerenza con gli obiettivi di sostenibilità.

Entrando nel merito della bozza del provvedimento, le perplessità aumentano in particolare per quanto riguarda l'opportunità di adottare linee guida:

- ancorate ad una versione della SNSvS ormai superata con l'approvazione da parte del CITE (Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica), il 18 settembre scorso, della versione aggiornata di tale documento e caratterizzata da un nuovo approccio;
- deboli da un punto di vista tecnico e metodologico ma comunque comportanti un aggravamento procedurale nei già complessi processi autorizzativi che avrebbe come effetto non già di conseguire la sostenibilità degli interventi bensì di screditare i primi esempi della sua applicazione concreta.

Con riferimento alle Linee Guida si evidenziano, quindi, alcuni elementi:

- le Linee Guida citano la Strategia Nazionale dello Sviluppo Sostenibile come documento che contiene il quadro di riferimento in materia di sviluppo sostenibile, fatto da vincoli (vengono citati i diversi accordi, atti da cui derivano) e obiettivi e indicatori individuati da organismi ed Enti nazionali e internazionali (Agenda ONU, DNSH, ISTAT, BES, PTE).

A tali obiettivi e indicatori devono ispirarsi le Amministrazioni in un contesto di flessibilità e gradualità (l'elemento discrezionale è estremamente valorizzato) per identificare i riferimenti più coerenti e per descrivere la sostenibilità delle loro proposte progettuali ai fini dell'esame da parte del CIPESS.

Si ritiene non corretto questo approccio in quanto la SNSvS non solo contiene, ma rappresenta il quadro di riferimento (con obiettivi e indicatori) in coerenza con il quale, è necessario costruire sin dalle prime fasi di progettazione i progetti, i piani, etc. che devono andare in valutazione in CIPESS. Già la SNSvS ha operato per integrare il quadro conoscitivo e di riferimento, in termini di obiettivi e di indicatori, per valutare la sostenibilità; non appare corretto e di scarsa efficacia chiedere alle Amministrazioni di "ispirarsi", in un contesto di flessibilità e gradualità, agli obiettivi e agli indicatori di cui alla Tabella di pag. 16 e 17 per valutare e proporre la sostenibilità degli interventi in progetto. La SNSvS da cui, si rammenta, hanno preso forma le Strategie regionali di sviluppo sostenibile e le Agende metropolitane (strumenti di territorializzazione importanti dei principi della sostenibilità), deve avere, pertanto, un ruolo centrale nella valutazione di sostenibilità, cioè deve essere il quadro di riferimento unico a cui i proponenti devono fare rimando per verificare la coerenza dei piani, programmi, servizi, strategie, con il paradigma della sostenibilità.

In termini metodologici, per la predisposizione dello specifico paragrafo sullo sviluppo sostenibile che deve accompagnare i documenti/progetti in valutazione in CIPESS, le Linee Guida consigliano elementi di valutazione, procedure e metodologie già sperimentati e utilizzati che però, in quanto riferite ad alcuni specifici progetti (soprattutto interventi di tipo infrastrutturale), non paiono essere di semplice applicazione e di scarsa efficacia per molti comparti oggetto del provvedimento.

Anche per le proposte di singoli finanziamenti, interventi e progetti si manifestano perplessità: nello specifico non appare efficace e funzionale prevedere che i singoli progetti già valutati in senso positivo nell'ambito di un procedimento di VAS o VIA, possano ricondurre la verifica della loro coerenza con gli obiettivi di sostenibilità solo attraverso una sintesi dei pareri rilasciati in tali procedure. Nonostante quanto definito dall'art. 34 del D.Lgs 152/2006 le procedure sopracitate non

si sono, infatti, ancora adeguate per valutare la sostenibilità in tutte le sue componenti e rimangono ancora legate alla valutazione del “solo” impatto ambientale.

Non appare efficace neanche fare valutazioni di tipo diverso sulla sostenibilità per i progetti in cui si applica o meno il principio del DNSH: tali valutazioni non sono esaustive rispetto alle diverse dimensioni della sostenibilità (ambiente, società, finanze). Anche per questi progetti è, quindi, necessario implementare le analisi avendo ben chiaro come riferimento la Strategia dello Sviluppo Sostenibile.

In sintesi, con questa impostazione, le Linee Guida paiono rivelarsi come una procedura non chiara, complessa e di scarsa efficacia ai fini della valutazione del CIPESS; a tale riguardo si osserva che, in assenza di un valore aggiunto evidente, si corre il rischio che gli adempimenti prescritti siano valutati come una incombenza non utile e complessa, non favorendo pertanto il diffondersi di una cultura radicata di tale nuovo paradigma di sviluppo.

Si rileva inoltre la necessità di **integrare le Linee Guida** in oggetto raccordandosi con i documenti frutto del lavoro congiunto con le amministrazioni centrali e territoriali e condivisi (Tavolo SvS) con regioni, province autonome e città metropolitane; si fa particolare riferimento, come sopra detto, alla nuova Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile approvata dal CITE in data 18/09/2023 ed ai seguenti documenti:

- Programma di Azione Nazionale per la Coerenza delle Politiche per lo Sviluppo Sostenibile (PAN - PCSD);
- Matrice di correlazione tra SNSvS, Agenda 2030, PNRR, PTE e Politiche di coesione 21-27;
- Cruscotto/Sistema indicatori del monitoraggio integrato della SNSvS22.

Alla luce del fruttuoso lavoro svolto di concerto tra le amministrazioni centrali e locali, con particolare riferimento agli strumenti condivisi per poter rilevare e valutare la coerenza tra Strategie regionali/provinciali, SNSvS, Agenda 2030, PNRR, PTE e Politiche di coesione 21-27, si ritiene utile raccordare le Linee guida con tali strumenti al fine di valorizzare e non disperdere il lavoro fatto ed inoltre per scongiurare il rischio di sovrapporre strumenti diversi per le medesime finalità. Tali strumenti consentono inoltre un rapido raccordo anche con le Strategie regionali/provinciali, che sono già entrate a far parte degli strumenti di pianificazione delle amministrazioni regionali/provinciali.

❖ **Proposte di modifica e integrazione della Delibera CIPESS.**

Proposta n°1

A pag. 19 della delibera CIPESS si propone la modifica (in rosso) di seguito riportata: *“Per singoli finanziamenti, interventi e progetti, già sottoposti ~~con esito positivo~~ a valutazione ambientale strategica – VAS e valutazione di impatto ambientale – VIA, ~~sarà sufficiente la presentazione di una sintesi di tali documenti, accompagnati dal paragrafo relativo alla la verifica della compatibilità della proposta con gli Obiettivi di sviluppo sostenibile~~ è condotta nell’ambito di tali procedure.”*

Motivazione:

L’obiettivo è quello di semplificare la documentazione che dovrà essere messa a disposizione nel caso di nuovi interventi o progetti sottoposti a VAS/VIA dal momento che un’analisi della compatibilità dello stesso con gli obiettivi di sviluppo sostenibile viene già effettuata all’interno delle suddette procedure. Verosimilmente si tratterà di interventi che avranno una valenza nazionale come nel caso delle infrastrutture di trasporto.

Proposta n°2

Proposta di integrazione nelle premesse della delibera CIPESS, riportate in rosso:

VISTA la comunicazione COM(2020) 380 final del 20 maggio 2020 della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni “Strategia dell’UE sulla biodiversità per il 2030”, elemento attuativo del Green Deal;

VISTO il decreto ministeriale n.252 del 3 agosto 2023 che approva la Strategia Nazionale Biodiversità 2030, che si colloca nell'ambito degli impegni assunti dall'Italia con la ratifica della Convenzione per la Diversità Biologica (CBD, Rio de Janeiro 1992) avvenuta con legge n.124 del 14 febbraio 1994, ed evidenzia gli stretti legami tra la conservazione della biodiversità e la lotta al cambiamento climatico, nonché le ricadute dirette sui sistemi economici e sul benessere delle persone derivanti dalla perdita di biodiversità

Motivazione:

L'integrazione proposta tiene conto della modifica costituzionale che ha introdotto nell'articolo 9 della Costituzione la tutela della biodiversità e degli ecosistemi, richiamando i principali documenti di riferimento: Strategie europea e nazionale per la biodiversità. Si evidenzia che la biodiversità è inoltre una delle 6 tematiche previste dal DNSH. E' bene poi evidenziare gli stretti legami tra la conservazione della biodiversità e la lotta al cambiamento climatico, nonché gli impatti diretti sui sistemi economici e sul benessere delle persone di contro derivanti dalla perdita di biodiversità.

❖ Conclusioni

Sulla base delle proposte sopra riportate, le Regioni e le Province Autonome in merito all'adozione delle "Linee guida in materia di sviluppo sostenibile relativamente alle proposte di piani, programmi e progetti, di investimenti pubblici da sottoporre al CIPRESS", **chiedono** che le medesime siano **riviste e integrate rispetto alla SNSvS approvata in data 18 settembre 2023 (SNSvS22) e che le modalità di integrazione delle procedure di valutazione ambientale, conseguenti all'adozione delle Linee guida, siano oggetto di specifica consultazione, con adeguati tempi istruttori tecnici.**

Roma, 21 settembre 2023