

I RITARDI



Per la valutazione ambientale 76 commissari ma pareri con il contagocce

L'attesa per ottenere il parere della Commissione per la valutazione di impatto ambientale può arrivare fino a 11 mesi, a cui si sommano altri 4,5 mesi per i decreti ministeriali necessari a

completare il provvedimento. Ad appesantire l'attività è lo spoils system: in sei anni ci sono stati ben 76 commissari, di cui 17 non hanno mai prodotto un parere.

Servizi ▶ pagina 2

Opere pubbliche
LE AUTORIZZAZIONI

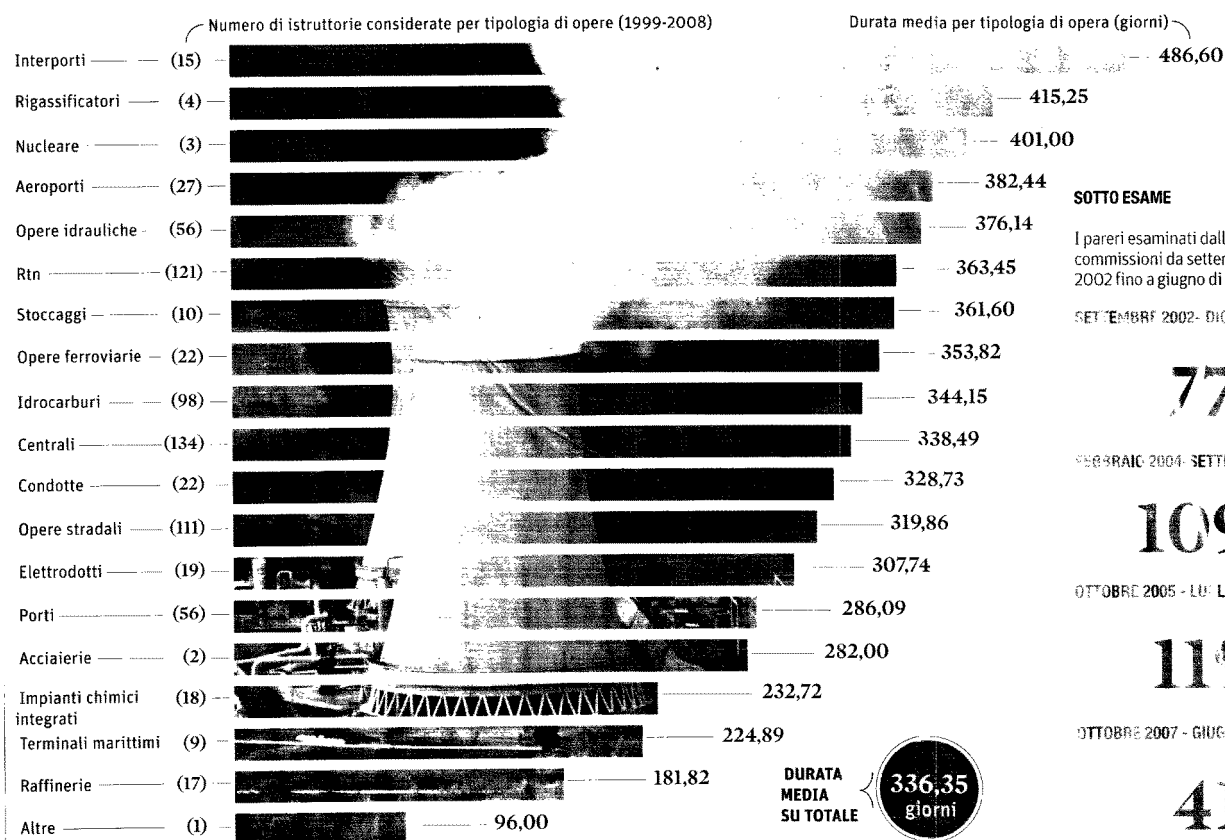
La procedura. Dai porti alle autostrade indispensabile l'analisi sui possibili rischi

L'organismo. Ben 17 componenti non hanno mai prodotto un parere

«Timbro» verde con tempi lunghi

Attesa di oltre 15 mesi per ottenere la valutazione di impatto ambientale

La lista d'attesa per tipo di intervento



SOTTO ESAME

I pareri esaminati dalle diverse commissioni da settembre del 2002 fino a giugno di quest'anno

SETTEMBRE 2002 - DICEMBRE 2007

77

FEBRAIO 2004 - SETTEMBRE 2005

109

OTTOBRE 2005 - LUGLIO 2007

119

OTTOBRE 2007 - GIUGNO 2008

41

**Alessandro Arona
Giuseppe Latour**

Quindici mesi contro i cinque (150 giorni) previsti dalla legge. È questo il tempo medio che è stato necessario in Italia, dal 1999 al 2008, per ottenere dal ministero dell'Ambiente la Valutazione di impatto ambientale (Via) di progetti pubblici o

ma anche la scarsa produttività dei 76 commissari privati, dalle centrali energetiche, ai porti, alle autostrade.

La Via è prevista dalle direttive europee (dal 1985) e impone per opere al di sopra di una certa dimensione una analisi tecnica (vincolante) sull'impatto dell'intervento sulla salute e sull'ambiente.

Mediamente, negli ultimi dieci anni, ci sono voluti 336 giorni (11 mesi) per il parere tec-

nico della Commissione Via (composta di esperti nominati dai Ministri) e altri 4,5 mesi in media per i decreti ministeriali necessari per completare il provvedimento.

Le quattro commissioni che si sono succedute negli ultimi sei anni hanno avuto performance analoghe, con una produzione di pareri al mese oscillante tra 5,1 e 5,7. Un ritmo che non ha mai permesso di smaltire i circa 100 progetti che ogni anno vengono presentati. Tant'è che la nuova Commis-

I PROBLEMI

Tra le cause dei ritardi le carenze nei progetti



sione, appena nominata dal ministro dell'Ambiente Stefania Prestigiacomo, è partita con un arretrato di 104 procedure di Via (ed esclusione Via).

I danni dello spoils system

E proprio le molte rinomine della commissione (in media sono state operative per soli 16 mesi ciascuna) sono tra le cause che spiegano i pochi pareri. Ad ogni cambio di composizione, infatti, le procedure si fermano per mesi, sia perché i progetti devono essere ripresentati sia perché l'esame nel merito riparte da zero.

Una volta emesso il parere, i tempi per il successivo decreto ministeriale sono stati invece leggermente diversi tra gli ultimi due ministri, Altero Matteoli (2002-2006) e Alfonso Pecoraro Scanio (2006-2008): 125 giorni in media per il primo (poco più di quattro mesi) e 165 il secondo (cinque mesi e mezzo), dato sul quale ha pesato però la forte incidenza dei periodi elettorali. Un po' meglio è andata, per quanto riguarda i tempi del parere, per le grandi opere: in questo caso la media per l'ok ambientale è stata di 8 mesi, contro gli 11 della Via "ordinaria" (si veda il servizio in basso).

Il lavoro dei commissari

Dei 76 commissari che hanno lavorato nella Commissione Via negli ultimi sei anni, fino a giugno 2008, 17 non hanno mai prodotto un parere; 31 ne hanno prodotti in media 1,1 all'anno; 28 sono arrivati a quota 3,3. La media complessiva è stata di due pareri all'anno per commissario. Il loro lavoro prevede appena un paio di riunioni mensili per il "plenum" e un altro paio per le sottocommissioni. Eppure costano decine di migliaia di euro all'anno.

Complessivamente, l'intera Via ha un bilancio di circa otto milioni di euro, metà dei quali vengono usati per i 50 tecnici. Quasi due milioni, invece, se ne vanno per consulenze esterne: capita spesso che i commissari chiedano a terzi apporti per completare il lavoro assegnatogli. Nonostante questo, nella storia della Via non è mai stato emesso un provvedimento di rimozione. Anzi, le rinomine hanno spesso seguito il criterio della vicinanza politica, premiando proprio i "fannulloni".

Gli stop per le integrazioni

Tra gli altri fattori chiave che spiegano i tempi lunghi del parere Via ci sono le frequenti interruzioni dell'iter per produrre integrazioni alla documentazione ambientale presentata dal proponente. Nel periodo 1999-2008 le sospensioni per integrazioni hanno pesato per circa il 50% sui tempi totali, più o meno 5,5 mesi su 11 complessivi.

Le richieste vengono dalla Commissione Via per quelle che i tecnici hanno ritenuto in questi anni carenze nei progetti, spesso per l'incompletezza delle rilevazioni sullo stato del territorio interessato. Oppure dallo stesso proponente, quando si rende conto che servono integrazioni, per motivi tecnici o di consenso degli enti locali. Spesso comunque le imprese contestano le richieste della Commissione. Uno dei nodi delle carenze è peraltro l'assenza di archivi nazionali che raccolgano i dati sull'ambiente, e per ovviare a questo il ministero dell'Ambiente ha firmato nel giugno scorso una convenzione con Sviluppo Italia (da 4 milioni di euro l'anno) per mettere in rete, aggiornare e "certificare" tutti i dati disponibili. Sono in fase di emanazione anche le "linee guida per la progettazione", da offrire ai proponenti.

Decreti, i "no" di Pecoraro

Una volta emesso, il parere è soggetto a ulteriore verifica da parte degli uffici tecnici del ministero e quindi al decreto del ministro dell'Ambiente. Quest'ultimo può discostarsi dai contenuti del parere, anche se di fatto fino ad ora non è mai successo.

La produzione di decreti degli ultimi titolari del dicastero dell'Ambiente, Altero Matteoli e Alfonso Pecoraro Scanio, premia il primo a svantaggio del secondo. Con il ministro di centro-sinistra, infatti, i decreti sono stati di meno (2,3 al mese contro 3,1) e, soprattutto, sono stati più spesso negativi. In percentuale, i dinieghi di Pecoraro Scanio sono stati il 28,3% contro il 6,9% di Matteoli.

La differenza, in buona parte, dipende dalla scelta del primo di privilegiare i pareri "interlocutori negativi", che bocciano un progetto per mancanza di documentazione, senza chiudere a una futura riproposizione. La linea del ministro Matteoli, invece, prediligeva

il dialogo con i proponenti e arrivava al parere solo dopo integrazioni, richieste, riunioni informali.

4

Le commissioni

Dal 2002 ad oggi (esclusa quella in carica) si sono avvicendate quattro commissioni di valutazione d'impatto ambientale per un totale di 76 commissari.

17

I "silenti"

Sono 17 i commissari che hanno fatto parte degli organi preposti per valutare l'impatto ambientale dei progetti e che non hanno mai espresso alcun parere sulle opere.

28

I più attivi

Dei 76 commissari, 28 hanno prodotto in media 3,3 pareri all'anno. Questo è il miglior dato registrato dalla commissione Via negli ultimi sei anni.

31

Gli altri

Dei 76 commissari quasi la metà, cioè 31 membri, hanno prodotto in un anno mediamente 1,1 pareri di valutazione dell'impatto ambientale relativi ai progetti sottoposti a Via.

INTERVISTA | Stefano Rodotà

«Ho gettato la spugna: senza mezzi e risorse vince la burocrazia»

Antonello Cherchi

Ha accettato l'incarico di presiedere la Commissione Via perché riteneva (e ritiene) che le questioni ambientali «siano oggi di importanza capitale». Poi, però, ha dovuto amaramente constatare che le risorse e le strutture dell'organismo deputato a rilasciare la valutazione di impatto ambientale erano talmente scarse che si finiva per vanificarne il compito. Così Stefano Rodotà lo scorso febbraio ha scritto una lettera all'allora ministro dell'Ambiente, Alfonso Pecorearo Scario, rassegnando le dimissioni.

Erano passati appena quattro mesi dall'insediamento al vertice della Via, avvenuto il 25 ottobre 2007. Anche se poi sono stati necessari almeno due mesi per completare la rosa dei commissari. Giusto il tempo - spiega Rodotà - per «rimettere in ordine casa», cioè fare in modo che la Commissione potesse lavorare seppure tra le tante difficoltà. E, infatti, nell'ultima riunione prima di gettare la spugna sono stati espressi 17 pareri.

Come mai, allora, le dimissioni? «Perché - risponde Rodotà - i problemi della prim'ora si sono dimostrati strutturali. Si tratta, sostanzialmente, di tre gravilimiti. Intanto, le risorse finanziarie assolutamente inadeguate. La Commissione vive in grandi ristrettezze, con una struttura reclutata attraverso contratti che talvolta vengono rinnovati ogni tre mesi. Ci sono momenti in cui manca il personale: per una settimana, con il segretario generale abbiamo dovuto gestire il protocollo, perché non c'era nessuno che lo facesse. Tutto questo crea due forme di dipendenza: dalla burocrazia ministeriale e dal caso, perché se un contratto non viene rinnovato, bisogna cominciare da capo».

Poche risorse significa an-

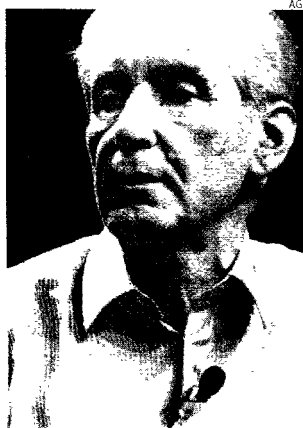
che che i commissari non possono contare su un proprio staff. «Era una delle condizioni - sottolinea Rodotà - poste per accettare l'incarico: poter contare su due-tre persone di fiducia a cui affidare il lavoro preliminare. Ma ho poi scoperto che le risorse non lo consentivano. Ognuno dei 60 commissari - troppi e dunque apprezzo l'iniziativa dell'attuale ministro di ridurli - riceve un'indennità annua lorda di 45mila euro, senza rimborsi spesa. Non dico che questo li metta in una condizione di debolezza psicologica e materiale nei confronti dei committenti. È certo, però, che l'assenza di una struttura stabile e la mancanza di un compenso adeguato non rappresentano le condizioni migliori per svolgere un lavoro così delicato».

Il terzo problema? «Le procedure. Esistono minimo quattro passaggi per ciascun progetto, con intuibili ricadute sui tempi di decisione. Ho provato - afferma l'ex presidente - a spingere perché anche per le opere ordinarie, così come già avviene per quelle grandi, ci si pronunciasse sul progetto preliminare e non su quello definitivo. Un cambiamento gradito da molte imprese e che avrebbe anche un effetto di moralizzazione, perché quando una società presenta il progetto definitivo, è chiaro che esercita pressioni perché non sia costretta a rimetterci mano. Niente da fare».

Potrebbe essere una soluzione quella di una Commissione Via interna al ministero, composta da dirigenti e funzionari statali? Il "no" di Rodotà è perentorio. «In una materia così delicata ci vuole una legittimazione che non può essere solo burocratica».

C'è, infine, la difficoltà legata allo spoils system. «La Commissione - incalza Rodotà - è un organo tecnico. Se, però, ogni ministro la cambia, si fini-

sce per trasferirvi una preoccupazione di carattere più squisitamente politico, che porta a un inquinamento oggettivo, quale che sia la maggioranza».



Stefano Rodotà

«Si va sempre avanti con contratti a termine e lo spoils system è da evitare»

L'arretrato. Gli obiettivi del ministro Stefania Prestigiacomo

La sfida dei 104 vecchi dossier

«Azzerare la pesante situazione ereditata entro la fine di quest'anno». Quattro mesi per smaltire 104 progetti arretrati (tra istruttorie Via e pareri di esclusione).

È questo il primo obiettivo posto dal ministro Stefania Prestigiacomo alla nuova Commissione Via, nominata a inizio luglio

LE DIFFICOLTÀ

Anche riproducendo la performance migliore di 5,7 pronunce al mese il lavoro non finirebbe prima di febbraio 2010

dopo aver revocato la precedente, scelta da Pecoraro Scanio e attiva da ottobre 2007 (con un bilancio di cinque rinomine in sei anni). Un obiettivo ambizioso, dal quale partire per riformare completamente le attività della Commissione. Ma difficile da raggiungere, perchè significherebbe portare i 50 commissari oggi in carica a livelli di produttività mai raggiunti prima.

Le proiezioni dicono che, guardando alla storia della Via, anche riproducendo la performance migliore mai realizzata (5,7 pareri al mese tra il 2004 e il 2005) sarebbe impossibile fare quanto chiesto, perchè il lavoro, senza considerare i nuovi progetti in entrata, finirebbe non prima di febbraio 2010. La Commissione, insomma, ha sulla testa un fardello di oltre un anno di procedure arretrate. Per portare la casella dei progetti bloccati a zero, allora, servirebbe un "record", 26 pareri al mese, pari a quasi cinque volte la migliore prestazione precedente.

Della possibilità di raggiungere il difficile obiettivo, nonostante questo, a via Cristoforo Colombo restano convinti. Per primo il presidente della Commissione, Claudio De Rose, nominato da Alfonso Pecoraro Scanio a marzo 2008 e da poco riconfermato dal ministro in carica: «Il nostro lavoro è partito in tempi rapidi e abbiamo già assegnato ai commissari tutti i pareri fermi: penso che il traguardo fissato dal ministro sia possibile, con tutte le riorganizzazioni del caso».

Ad aspettare la svolta in Commissione sono soprattutto le infrastrutture energetiche. I progetti fermi per pareri Via e verifiche di esclusione, senza considerare le altre procedure meno impegnative, sono 104: di questi, 29 sono centrali. Se però consideriamo rigassificatori, impianti di stoccaggio gas, raffinerie e permessi per idrocarburi verificiamo che addirittura una giacenza su due pesa sull'energia. Tanto che tra i primi dieci "ritardi", sei riguardano centrali mentre un progetto prevede lo smantellamento di un impianto nucleare nel Garigliano.

L'impegno non dovrebbe fermarsi al superlavoro di questi mesi. A dare una nuova impronta ancora più netta provvederà la prossima riforma del Codice ambientale, che metterà mano alla Commissione. L'idea del ministro Stefania Prestigiacomo, ancora da tradurre in un testo di legge, è di alleggerire il periodo che intercorre tra il parere e il decreto, perchè «le direttive europee in Italia sono state recepite con un appesantimento». Si sta allora lavorando all'ipotesi, almeno per i progetti più semplici, di una Via "deliberante", che non passi più dal ministro per la firma che chiude la procedura.

Gi. L.

Fermi al palo

I dieci progetti in giacenza da più tempo: numero di giorni, sabati e domeniche esclusi, al 1° settembre 2008

Proponente	Assegnazione	Giorni giacenza
1 Rtn (Rifiuti tossici nocivi) di Fontana Grande - Inertizzazione		
Dsi	28 settembre 2001	1.807
2 Centrale termoelettrica di Colferro		
Italgen	18 gennaio 2002	1.727
3 Centrale a ciclo combinato di Loreo		
West Energy	13 giugno 2002	1.623
4 Centrale di Piedimonte S. Germano		
Edison	13 giugno 2002	1.623
5 Impianto produzione Cvm e Pvc di Porto Marghera		
Ineos Vinyls Italia	20 novembre 2002	1.509
6 Centrale a ciclo combinato di Coriano		
Hera	31 marzo 2003	1.416
7 Centrale di Limito di Pioltello (cogenerazione)		
Energheia	23 giugno 2003	1.356
8 Decommissioning impianto nucleare di Garigliano		
Sogin	31 luglio 2003	1.328
9 Centrale termoelettrica di Parona		
Union Power	5 marzo 2004	1.172
10 Miniera di S. Barbara - Recupero ambientale		
Enel Produzione	10 maggio 2004	1.126

Fonte: Elaborazione Il Sole 24 Ore su dati del Ministero dell'Ambiente

Corsia preferenziale. Media di 7,9 mesi rispetto agli 11 dell'iter ordinario

Più sprint per i mega-progetti

Tempi più rapidi per la valutazione ambientale delle grandi opere, rispetto a quelle "ordinarie". Su 80 progetti conclusi con un parere (2002-2007), il tempo trascorso dall'apertura dell'istruttoria all'ok della Commissione è stato in media di 7,9 mesi, più rapido del 28% rispetto agli 11 mesi della Via ordinaria (1999-2008). Inoltre, su ben 34 progetti (il 43%) il parere è arrivato entro un massimo di 5 mesi, con alcuni record di uno o due mesi (quattro casi). Solo cinque opere hanno sfiorato i 20 mesi.

La chiave di questa accelerazione sembra essere nella natura stessa della procedura, che in base alla legge obiettivo (dlgs 190/2002) permette di esaminare fin dalla prima fase i progetti (il «preliminare», elaborato ben più leggero del «definitivo»), consentendo poi di verificare l'ottemperanza alle prescrizioni sul progetto definitivo, anche con la possibilità di ripubblicare gli atti Via.

Inoltre il parere della Commissione non è vincolante, e il compito di dare la valutazione

definitiva sull'impatto ambientale delle opere è affidato al Cipe (e non al Ministro dell'Ambiente, anche se di fatto il Comitato non si è mai in sostanza discostato dai pareri tecnici Via, né ha proceduto sulle opere, 4 su 83, per le quali la Via aveva dato parere negativo).

Resta sempre pesante, invece, come per la Via "ordinaria", la fase delle integrazioni al progetto: in media 71 giorni per le grandi opere rispetto agli 8 mesi totali, un dato analogo (in percentuale) a quello della Via ordinaria. Tempi simili (il 20% circa) anche per le sospensioni chieste dagli stessi proponenti.

Sono stati proprio gli stop per le integrazioni a pesare (quasi sempre) sugli iter più lunghi: 738 giorni su 750 per il nodo stradale di Perugia; 432

L'ALTOLÀ DEL CIPE

Dal 2002 al 2007 in 33 casi su 80 gli interventi non sono poi stati effettuati per mancanza dei fondi

su 600 per la ferrovia Seregno-Bergamo; 179 su 600 per la Olbia-Palau della Ss 125; 239 su 600 per la Tem Milano; 591 su 690 per il quadruplicamento della Salerno-Battipaglia; 203 su 480 per l'autostrada Caserta-Benevento; 254 su 510 per la Torino-Lione. Invece solo 49 giorni su 450 per la ferrovia Orte-Falconara.

Spesso le grandi opere approvate sono state bloccate per mancanza di risorse pubbliche o ritardate dal Cipe. Su 80 pareri Via emessi nel 2002-2007, solo in 47 casi i progetti sono stati poi approvati dal Cipe, mentre negli altri 33 progetti le opere sono state messe nel cassetto. Inoltre, in questi 47 casi il tempo medio passato dal parere Via alla delibera Cipe è stato di 260 giorni (8,7 mesi), superiore al tempo per il parere Via. Per 16 di queste opere deliberate, inoltre, mentre i tempi della Via erano stati contenuti entro i 5 mesi, il tempo medio per arrivare alla delibera del Cipe è stato di 424 giorni.

A. A.