



Data **13 GEN. 2022** Protocollo N° **14309** Class: **H400.03-1** Prat. Fasc. Allegati N°

Oggetto: Programma Nazionale per la Gestione dei Rifiuti (PNGR) - Avvio della procedura di VAS - Fase di Scoping ai sensi dell'Art. 13 comma 1 del D.Lgs. 152/2006.

Codice procedimento amministrativo [ID: 7717]

Osservazione

Trasmissione tramite PEC

Ministero della Transizione Ecologica
Direzione Generale per la Crescita Sostenibile e la qualità dello Sviluppo (CreSS)
cress@pec.minambiente.it

Con la presente si comunica che la Commissione Regionale per la VAS, riunitasi in data 13.01.2022, ha discusso, il "Rapporto Preliminare – Programma Nazionale per la Gestione dei Rifiuti (PNGR)" ed ha preso atto dell'istanza ravvisando la necessità di formulare la seguente osservazione, così come da verbale agli atti dello scrivente ufficio.

Il "Ministero della Transizione Ecologica - Direzione Generale per la Crescita Sostenibile e la qualità dello Sviluppo (CreSS)", chiedeva alla Regione del Veneto, individuata tra i soggetti competenti in materia ambientale ("S.C.A.") di esprimersi ai sensi dell'art. 13 comma 1 del D.lgs. 152/2006 e ss.mm.ii. nel processo di scoping, dell'esame del Rapporto Preliminare Ambientale.

Preso atto che con nota n. 137084 del 7 dicembre 2021, la competente Direzione Generale per la crescita sostenibile e la qualità dello sviluppo (CreSS) del Ministero della Transizione Ecologica ha comunicato, nella sua veste di Autorità proponente/procedente, la procedibilità dell'istanza di valutazione ambientale strategica (VAS) relativa al Programma Nazionale per la Gestione dei Rifiuti (PNGR) - fase di scoping, ai sensi dell'art. 13 comma 1 del D. Lgs. 152/2006.

Nella nota si comunica altresì che, in ordine alla scelta di avviare direttamente la procedura di VAS, sebbene l'art. 198-bis, comma 1, del D.Lgs. n. 152/2006 imponga una "Verifica di Assoggettabilità", si osserva come tale decisione sia stata assunta sentiti gli attori istituzionali (Regioni e Province autonome) nei confronti dei quali il programma dispiega i propri effetti, in considerazione della portata e del valore strategico del documento, nonché al fine di ridurre i tempi del procedimento, ove all'esito della prevista verifica di assoggettabilità, fosse stata imposta la procedura di VAS.

Area Tutela e Sicurezza del Territorio
Direzione Valutazioni Ambientali, Supporto Giuridico e Contenzioso
Unità Organizzativa VAS, VINCA, Capitale Naturale e NUVV
Palazzo Linetti – Calle Priuli, 99 – Cannaregio – 30121 VENEZIA - Tel. 041/2794449-47 – Fax 041/2794451
areaterritorio.supportoamministrativo@pec.regione.veneto.it
valutazioniambientalisupportoamministrativo@regione.veneto.it
codice univoco Ufficio 23109G



Dalla documentazione esaminata si rileva che, considerato il contributo *“Prospetto rappresentativo dei procedimenti in materia di valutazione ambientale strategica”* redatto della DG CreSS del Ministero della Transizione Ecologica, nonché sentiti i componenti del Gruppo tecnico Istituzionale per il *“PNGR”* (Regioni, Province autonome, MISE, ANCI e ARERA e ISPRA), si è valutata l’opportunità di procedere con la predisposizione del Rapporto Preliminare Ambientale, nonostante la richiamata normativa vigente, sia per l’importanza strategica del documento che, soprattutto, per la sua prima introduzione a livello nazionale come strumento di attuazione del *“PNRR”*.

Come noto e puntualmente evidenziato nel Rapporto Preliminare esaminato, il panorama normativo di riferimento nella pianificazione e nella gestione integrata dei rifiuti ha subito negli anni continue evoluzioni e l’articolazione delle competenze tra Stato e Regioni in materia di gestione dei rifiuti è andata evolvendo generando altresì incertezze che hanno impattato sulla corretta efficace ed efficiente gestione integrata del ciclo dei rifiuti. Un numero sempre maggiore di norme si sono intersecate generando un quadro via via più frammentato che necessiterebbe oggi una più consapevole visione d’insieme sia da un punto di vista tecnico/gestionale, che soprattutto autorizzativo. L’abrogazione, ai sensi dell’art. 1, comma 1 quater, L. 26 marzo 2010, n. 42, delle *“Autorità d’Ambito per la gestione integrata dei rifiuti urbani”*, ha portato le Regioni ad autoregolamentarsi, talvolta in maniera anche estremamente disomogenea tra di loro.

Il *“Programma Nazionale per la Gestione dei Rifiuti (PNGR)”* costituisce, quindi, uno strumento di indirizzo per le Regioni e le Province autonome nella pianificazione della gestione dei rifiuti ed è direttamente previsto e definito dall’articolo 198-bis del decreto legislativo 3 aprile 2005, n. 152, introdotto dal decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 116.

Secondo quanto evidenziato nella scheda di avvio del procedimento a firma del Direttore Generale e legale rappresentante del *“Ministero della Transizione Ecologica – Direzione generale per l’economia circolare”*, *“Ai fini della presente valutazione ambientale strategica (VAS), si specifica che il PNGR rappresenta lo strumento che fissa i macro-obiettivi e definisce i criteri e le linee strategiche, a cui le Regioni e le Province autonome dovranno attenersi nella elaborazione dei Piani di gestione dei rifiuti di cui all’articolo 199 del D.Lgs. n. 152/2006, offrendo, contestualmente, una ricognizione nazionale dell’impiantistica, suddivisa per tipologia di impianti e per regione, al fine di fornire indirizzi atti a colmare le lacune presenti nel territorio. Il Programma, pertanto, è preordinato ad orientare le politiche pubbliche ed incentivare le iniziative private per lo sviluppo di un’economia sostenibile e circolare, a beneficio della società e della qualità dell’ambiente.*

Per i motivi suesposti, non sono previste azioni derivanti dal programma, che possano produrre direttamente effetti rilevanti sull’ambiente di un altro Stato, si è scelto, pertanto, di non percorrere la strada della consultazione transfrontaliera di VAS ex art. 32, D.Lgs. n. 152/2006.”

Importante osservare come nella medesima richiesta di avvio del procedimento sia stato puntualmente rilevato che, *“Al fine di evidenziare la peculiarità della presente procedura di VAS e supportare l’Autorità Competente nelle proprie valutazioni, si evidenzia che PNGR, in ogni caso, non incide sulle funzioni e sulle competenze regionali in tema di pianificazione di settore e procedure autorizzatorie per la realizzazione e la modifica degli impianti di gestione dei rifiuti, mirando ad individuare una serie di misure volte a regolare e migliorare la pianificazione sui diversi livelli di governo.*

Area Tutela e Sicurezza del Territorio

Direzione Valutazioni Ambientali, Supporto Giuridico e Contenzioso

Unità Organizzativa VAS, VINCA, Capitale Naturale e NUVV

Palazzo Linetti – Calle Priuli, 99 – Cannaregio – 30121 VENEZIA - Tel. 041/2794449-47 – Fax 041/2794451

areateritorio.supportoamministrativo@pec.regione.veneto.it

valutazioniambientalissupportoamministrativo@regione.veneto.it

codice univoco Ufficio 23109G



Pertanto, nel rispetto del riparto di competenze fra Stato e Regioni, non costituisce uno strumento che prevede interventi o progetti specifici, essendo tale pianificazione demandata alle Amministrazioni regionali ai sensi degli articoli 196 e 199 del D.Lgs. n. 152/2006. Competerà, infatti, ai successivi Piani regionali di gestione dei rifiuti la puntuale previsione degli interventi strutturali da realizzare e la loro ubicazione, il cui impatto sull'ambiente sarà valutato, in sede di pianificazione, nell'ambito di una ulteriore e specifica procedura di VAS e, successivamente, in sede di concreta realizzazione, nell'ambito di dedicati procedimenti di VIA.

Rispetto alle aree a qualsiasi titolo protette per scopi di tutela ambientale, in virtù di leggi nazionali, regionali o in attuazione di atti e convenzioni internazionali, il programma, essendo di interesse nazionale interessa tutte le aree protette, tuttavia non individuando interventi puntuali con specifiche ricadute territoriali, la procedura in oggetto non comprenderà la valutazione d'incidenza di cui all'articolo 5 del D.P.R. 357/1997.”.

Tra le finalità della presente proposta di “Programma Nazionale per la Gestione dei Rifiuti (PNGR)” vi è quindi quella di individuare una serie di misure volte a regolare e migliorare la pianificazione sui diversi livelli di governo, configurandosi così come uno “strumento di indirizzo” per le Regioni e le Province autonome nella pianificazione della gestione dei rifiuti; inoltre, fissa i macro-obiettivi e definisce i criteri e le linee strategiche a cui le Regioni e le Province autonome dovranno attenersi nella elaborazione dei futuri “Piani di gestione dei rifiuti”, ai sensi dell’art. 199 del D.Lgs. 152/2006 e ss.mm.ii., offrendo, contestualmente, una ricognizione nazionale dell’impiantistica, suddivisa per tipologia di impianti e per regione, al fine di fornire indirizzi atti a colmare le lacune presenti nel territorio.

Il “Programma Nazionale per la Gestione dei Rifiuti (PNGR)” mira a indicare le azioni necessarie per sopperire al gap gestionale, di dotazione impiantistica e standard qualitativi in materia di rifiuti tra le diverse regioni e aree del territorio nazionale, con l’obiettivo di tentare di migliorare significativamente i dati medi nazionali e di raggiungere gli obiettivi della nuova normativa europea e nazionale, anche attraverso l’individuazione delle infrastrutture necessarie a seguito dell’introduzione dell’obbligo di raccolta differenziata dei rifiuti organici entro il 31 dicembre 2023 (“Piano d’azione per l’economia circolare”). Il “PNGR” indica quindi “azioni” finalizzate al raggiungimento dei suindicati obiettivi e non comporta direttamente la “messa in atto di azioni” sui territori, con relativa riverberazione di impatti sui territori medesimi. Le previsioni contenute nel “PNGR” supportano le istituzioni regionali e locali nell’individuazione delle esigenze a livello nazionale e macro-area, della valutazione delle azioni più efficienti a seconda del livello di governo, del settore di intervento e delle specificità del contesto, favorendo l’integrazione dei criteri nei processi industriali e negli strumenti di pianificazione e riequilibrando la gestione dei rifiuti nel rispetto della gerarchia prevista dall’art. 179 del D.Lgs. 152/2006 e ss.mm.ii.

La presente proposta di “Programma Nazionale di Gestione Rifiuti”, costituisce una delle riforme previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (riforma 1.2 della Missione 2, Componente 1).

Il regolamento Europeo che ha istituito il dispositivo per la ripresa e la resilienza (“RRF, Recovery and Resilience Facility”), ha anche stabilito che le misure inserite in un piano per la ripresa e la resilienza (“RRP, Recovery and Resilience Plan”) non debbano arrecare danno significativo (“DNSH - Do Not Significant Harm”) agli obiettivi ambientali di cui all’art. 17 del Regolamento UE 2020/852 “Tassonomia per la finanza sostenibile”.

Area Tutela e Sicurezza del Territorio
Direzione Valutazioni Ambientali, Supporto Giuridico e Contenzioso
Unità Organizzativa VAS, VINCA, Capitale Naturale e NUVV
Palazzo Linetti – Calle Priuli, 99 – Cannaregio – 30121 VENEZIA - Tel. 041/2794449-47 – Fax 041/2794451
areaterritorio.supportoamministrativo@pec.regione.veneto.it
valutazioniambientalissupportoamministrativo@regione.veneto.it
codice univoco Ufficio 23109G



Il Regolamento individua i criteri per determinare come ogni attività economica contribuisca in modo sostanziale alla tutela dell'ecosistema, senza arrecare danno a nessuno dei 6 obiettivi ambientali identificati in: *“Mitigazione dei cambiamenti climatici”*, *“Adattamento ai cambiamenti climatici”*, *“Uso sostenibile e protezione delle risorse idriche e marine”*, *“Transizione verso l'economia circolare, con riferimento anche a riduzione e riciclo dei rifiuti”*, *“Prevenzione e riduzione dell'inquinamento dell'aria, dell'acqua o del suolo”* e *“Protezione e ripristino della biodiversità e della salute degli eco-sistemi”*.

Ovviamente, tutti i progetti e le riforme proposti nel *“Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)”*, compreso quindi il *“PNGR”* oggetto di VAS, sono stati valutati dalle Amministrazioni proponenti, con il supporto di esperti in materia ambientale, considerando i criteri DNSH. In ogni caso, secondo quanto evidenziato nel Rapporto Preliminare esaminato, la valutazione del rispetto del principio DNSH sarà assicurata esplicitando all'interno delle analisi e delle valutazioni della procedura di VAS, la correlazione con i succitati 6 obiettivi, sia in senso positivo che negativo, al fine di accertare che il *“Programma Nazionale di Gestione Rifiuti”* non arrechi danno significativo all'ambiente, e di garantire la sostenibilità ambientale.

Come descritto nel Rapporto Preliminare esaminato, l'analisi dettagliata dei potenziali effetti ambientali generati dall'attuazione del PNGR verrà effettuata all'interno del Rapporto Ambientale, valutando gli impatti sul territorio che potrebbero derivare dall'applicazione dei criteri definiti; tutto ciò considerando che le azioni localizzate territorialmente saranno oggetto di valutazioni ambientali specifiche nel contesto delle singole VAS dei Piani Regionali di gestione Rifiuti.

Si rileva comunque, anche secondo quanto evidenziato nel parere reso da ARPAV in qualità di soggetto con competenze ambientali, la necessità di una maggiore considerazione ed approfondimento relativamente al *“mercato del riciclo”*, oltre all'utilità e all'importanza di considerare ed includere nell'ambito delle filiere strategiche per l'economia circolare, oltre a quelle già previste, anche quella relativa ai fanghi da depurazione.

Complessivamente, si concorda con le indicazioni di massima con riferimento ai contenuti che dovranno essere impostati e sviluppati nel Rapporto Ambientale, pur evidenziando che le finalità del *“PNGR”* sono quelle di individuare una serie di misure volte a regolare e migliorare la pianificazione sui diversi livelli di governo, configurandosi così come uno *“strumento di indirizzo”* per le Regioni e le Province autonome nella pianificazione della gestione dei rifiuti, fissando i macro-obiettivi e definendo i criteri e le linee strategiche a cui le Regioni e le Province autonome dovranno attenersi nella elaborazione dei futuri Piani di gestione dei rifiuti.

Si evidenzia che la richiamata ricognizione nazionale dell'impiantistica, suddivisa per tipologia di impianti, dovrà sviluppare un puntuale focus sul territorio regionale, nel rispetto delle specifiche peculiarità territoriali e al fine di fornire potenziare indirizzi atti a colmare le lacune presenti nel territorio, nel rispetto delle puntuali e specifiche competenze gestionali ed impiantistiche, nonché dell'evoluzione pianificatoria e strutturale già in corso di aggiornamento nella Regione Veneto.

Nel Rapporto Ambientale dovranno essere puntualmente e dettagliatamente chiarite le definizioni e le portate delle *“azioni proposte dal Programma Nazionale”*, al fine di poterle correttamente determinare e contestualizzare, soprattutto dal punto di vista degli impatti sul territorio regionale e degli areali interessati.

Area Tutela e Sicurezza del Territorio
Direzione Valutazioni Ambientali, Supporto Giuridico e Contenzioso
Unità Organizzativa VAS, VINCA, Capitale Naturale e NUVV
Palazzo Linetti – Calle Priuli, 99 – Cannaregio – 30121 VENEZIA - Tel. 041/2794449-47 – Fax 041/2794451
areateritorio.supportoamministrativo@pec.regione.veneto.it
valutazioniambientalisupportoamministrativo@regione.veneto.it
codice univoco Ufficio 231O9G



La necessità di tale grado di definizione e approfondimento delle “azioni” è anche dovuto al fatto che, secondo quanto puntualmente premesso nel “Modulo per la presentazione dell’istanza per l’avvio della procedura di VAS”, il “PNGR” fissa macro-obiettivi e definisce criteri e linee strategiche non prevedendo direttamente “azioni” in grado di esplicitarsi sui territori.

Infatti, nel succitato “Modulo” viene asserito che, “[...] non sono previste azioni derivanti dal programma, che possano produrre direttamente effetti rilevanti sull’ambiente di un altro Stato, si è scelto, pertanto, di non percorrere la strada della consultazione transfrontaliera di VAS ex art. 32, D.Lgs. n. 152/2006.”.


Come evidenziato, il “PNGR” indica “azioni” finalizzate al raggiungimento dei suindicati obiettivi e non sembrerebbe comportare direttamente l’attuazione di azioni sui territori, con relativa generazione e riverberazione di impatti sui medesimi.

Si chiede quindi una puntuale definizione, localizzazione e valutazione delle “azioni” direttamente introdotte dal “PNGR”, nonché dell’involuppo massimo degli impatti da esse generati anche in termini cumulativi e di valutarne soprattutto l’interazione con gli elementi di pregio e di interesse ambientale, paesaggistico e antropico presente sul territorio della Regione Veneto, così come definiti dalla strumentazione di pianificazione e di settore insistente sul territorio regionale.

Restando a disposizione per eventuali chiarimenti, si porgono distinti saluti.

Il Presidente
della Commissione Regionale VAS
(Direttore della Direzione Valutazioni Ambientali, Supporto Giuridico e Contenzioso)

Dott. Luigi Masia



Area Tutela e Sicurezza del Territorio
Direzione Valutazioni Ambientali, Supporto Giuridico e Contenzioso
Unità Organizzativa VAS, VINCA, Capitale Naturale e NUVV
Palazzo Linetti – Calle Priuli, 99 – Cannaregio – 30121 VENEZIA - Tel. 041/2794449-47 – Fax 041/2794451
areaterritorio.supportoamministrativo@pec.regione.veneto.it
valutazioniambientalissupportoamministrativo@regione.veneto.it
codice univoco Ufficio 23109G

