

**ANPA**

**AGENZIA PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE**

**PROSPETTIVE PER UN'AUTORIZZAZIONE  
INTEGRATA AMBIENTALE**

*A cura di  
Manuela Gabriotti*

***Tutor: Dott.ssa Rosanna Laraia***

*Stage 1999-2000*

## **CAPITOLO PRIMO**

### **LE AUTORIZZAZIONI AMBIENTALI: CONTENUTI E FUNZIONI**

- 1 - Complessità e molteplicità dei procedimenti autorizzatori ambientali
- 2 - Le autorizzazioni ambientali: contenuti e funzioni
- 2.1 - Profili oggettivi del procedimento
- 2.2 - Profili soggettivi

## **CAPITOLO SECONDO**

### **INDIRIZZI DI DIRITTO COMUNITARIO E DI DIRITTO COMPARATO PER IL RILASCIO DI UN'AUTORIZZAZIONE INTEGRATA AMBIENTALE**

- 1 - L'orientamento comunitario: principi di semplificazione amministrativa
- 2 - La Direttiva comunitaria sulla Prevenzione e Riduzione Integrata dell'Inquinamento: il modello di autorizzazione integrata
- 3 - L'esperienza della Gran Bretagna, Germania e Francia

## **CAPITOLO TERZO**

### **LA SEMPLIFICAZIONE DEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO NEL QUADRO DELLA RECENTE RIFORMA**

- 1 - La semplificazione dell'azione amministrativa dalla legge n. 241/1990 alla c.d. riforma Bassanini
- 2 - Autorizzazione e situazioni di vantaggio preesistenti
- 3 - Il possibile impatto della recente riforma sul settore ambientale

## **CAPITOLO QUARTO**

### **PROSPETTIVE DI SEMPLIFICAZIONE DEL PROCEDIMENTO AUTORIZZATORIO AMBIENTALE: L'AUTORIZZAZIONE INTEGRATA AMBIENTALE**

- 1 - Il decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 372, Attuazione della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento
- 2 - Rapporto tra autorizzazione integrata ambientale e Valutazione di Impatto Aziendale
- 3 - Rapporto tra autorizzazione integrata ambientale e sistemi volontari di gestione ambientale
- 4 - Rapporto tra autorizzazione integrata ambientale e procedura unica di autorizzazione per la realizzazione di impianti produttivi

# **CAPITOLO PRIMO**

## **LE AUTORIZZAZIONI AMBIENTALI: TIPOLOGIA E PROCEDIMENTO**

# **1 - COMPLESSITA' E MOLTEPLICITA' DEI PROCEDIMENTI AUTORIZZATORI AMBIENTALI**

Per conformarsi alle disposizioni cui sono soggetti la realizzazione e l'avvio di nuovi impianti industriali ovvero l'ampliamento di quelli esistenti, le imprese debbono eseguire una serie di adempimenti (notificazioni, denunce, comunicazioni, etc.) ed ottenere numerosi provvedimenti di competenza di autorità amministrative diverse.

Questi provvedimenti sono l'esito di procedimenti molto complessi che spesso si intersecano ma che non sono coordinati tra loro.

Questa situazione determina un considerevole dispendio di tempo e di risorse, non solo per l'imprenditore ma anche per la pubblica amministrazione competente al rilascio del provvedimento autorizzatorio.

Eppure dagli artt. 2, 3, commi 2, e 4 Cost. (NOTA 1), che prescrivono la rimozione degli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana ed il dovere, per ciascun cittadino di svolgere un'attività o funzione che concorra al progresso materiale o spirituale delle società, si evince che tra gli obiettivi costituzionali viene ricompreso anche lo sviluppo economico.

L'art. 41 Cost. impone alcuni limiti e restrizioni all'iniziativa economica privata, riconducibili alla tutela della sicurezza, della salute e dell'ambiente.

Ne consegue che se da un lato per garantire questi obiettivi (tutela della sicurezza, della salute e dell'ambiente), la realizzazione e l'esercizio di impianti industriali devono essere sottoposti a controlli di carattere pubblicistico e ad un regime autorizzatorio di carattere preventivo, dall'altro, in ossequio agli artt. 2, 3 e 4 Cost., l'iniziativa economica non può essere vanificata da una complessa serie di adempimenti e da una sequenza interminabile di procedimenti amministrativi.

A quanto detto si aggiunga che l'azione amministrativa delle autorità preposte al rilascio di provvedimenti permissivi (siano essi autorizzazioni, concessioni, nulla-osta, etc.), cui è subordinata la realizzazione ovvero l'esercizio dell'impianto, deve essere informata al principio di buon andamento, ai sensi dell'art. 97 Cost. Appare, dunque, lontano dal realizzare tale principio, quel sistema che impone al soggetto interessato la ripetizione di adempimenti già compiuti in altri *iter* procedurali e che richiede alle autorità amministrative l'esercizio di attività istruttorie e decisionali spesso inutili per il sopravvenire di provvedimenti di altre autorità amministrative.

## **2 - AUTORIZZAZIONI AMBIENTALI: CONTENUTI E FUNZIONI**

Il profilo funzionale del procedimento autorizzatorio generale e di quello ambientale è piuttosto complesso.

Il procedimento autorizzatorio che interessa le attività con implicazioni ambientali comporta la costituzione di un particolare rapporto giuridico tra il soggetto richiedente l'autorizzazione (impresa) e l'autorità pubblica preposta al rilascio della stessa.

Tale rapporto è stato qualificato da parte della dottrina come "*potestà - soggezione*" (NOTA 2), che comporta il controllo dell'attività imprenditoriale, affinché l'esercizio dell'impresa sia conforme alle prescrizioni

<sup>1</sup> Art. 2 Cost. "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica economica e sociale".

Art. 3, comma 2 Cost. "E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

Art. 4 Cost. "La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendono effettivo questo diritto. Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società".

<sup>2</sup> M.S. Giannini, Diritto pubblico dell'economia, Bologna 1977, p. 190

normative ed ai provvedimenti amministrativi emanati a tutela dell'ambiente.

Il regime autorizzatorio non incide direttamente sul diritto di impresa - tutelato e garantito nella sua indipendenza oltre che dall'art. 41 Cost., anche dal Trattato istitutivo della CEE - ciò nonostante esso esercita un potere conformativo sull'esercizio dell'attività di impresa poiché introduce, nel giudizio della P.A., aspetti di interesse ambientale.

Applicando il criterio elaborato da una parte della dottrina (NOTA 3), possiamo procedere alla classificazione delle autorizzazioni ambientali in due categorie: in relazione alla loro funzione ovvero in relazione alla loro efficacia.

Nella prima categoria emergono le autorizzazioni in funzione di programmazione individuate dalla dottrina (NOTA 4) quali *“strumenti per ordinare attività di operatori ai precetti dei piani, programmi, o anche più semplicemente di disegni ordinali o distributivi”*.

In tale prospettiva i procedimenti autorizzatori *“possono aggregare anche diverse finalità relative ad interessi pubblici (es. ambientali, territoriali, economici) cosicché essi divengono mezzi di realizzazione del piano medesimo”* (NOTA5).

Le autorizzazioni classificate in ordine alla loro efficacia si raggruppano in due tipi di procedimenti.

Il primo è caratterizzato da una discrezionalità tale da incidere con efficacia costitutiva sulla situazione giuridico soggettiva degli interessati (es. art. 6 e 7 del DPR n. 203/1988).

Nel secondo tipo di procedimento sono ricomprese differenti tipologie di autorizzazioni delle quali unico elemento comune è rappresentato dalla sussistenza di un rapporto giuridico tra la PA ed il privato nel quale la posizione di quest'ultimo è riconducibile a quella di diritto soggettivo e quella dell'autorità alla posizione di titolare di un potere di accertamento (NOTA 6).

Si tratta di autorizzazioni che hanno, da un lato, la funzione di controllo del rispetto delle norme e prescrizioni di valenza ambientale, dall'altro quella di conformazione.

Il provvedimento autorizzatorio manifesta, perciò, l'efficacia di un *“fatto giuridico esterno”* che consente *“il realizzarsi di una situazione giuridica preesistente, ma ad esso condizionata”* (NOTA 7).

Nelle autorizzazioni ambientali è dato riscontrare, non solo il fenomeno della separazione tra la titolarità della situazione soggettiva e le modalità del suo svolgimento, ma anche l'ampiezza della potestà prescrittiva posseduta dalla PA.

Le autorizzazioni ambientali sono caratterizzate da un'ampia discrezionalità che acquista differente connotazione nei diversi procedimenti autorizzatori previsti nei vari settori ambientali.

Il contenuto discrezionale dei procedimenti autorizzatori ambientali risulta caratterizzato dalle prescrizioni con le quali l'autorità *“persegue la finalità di indirizzare l'attività amministrativa, conformandone la struttura e le modalità di svolgimento, attraverso l'integrazione o la limitazione della concreta efficacia permissiva del provvedimento”* (NOTA 8).

<sup>3</sup> P. Dell'Anno, Manuale di diritto ambientale, Cedam 1995, p. 209

<sup>4</sup> M.S. Giannini, Diritto amministrativo, Vol. II, Giuffrè 1993, p. 616

<sup>5</sup> M.S. Giannini, ult. op.cit., p. 616

<sup>6</sup> Si tratta della c.d. autorizzazione ricognitiva. Cfr M.S. Giannini, op. cit., p. 641; Orsi Battaglini, voce autorizzazione amministrativa, in Disegno disc. pubbl., vol. II, Torino 1987, p. 70 - 73

<sup>7</sup> M.S. Giannini, op. cit.

<sup>8</sup> P. dell'Anno: Manuale di diritto ambientale, Cedam 1995, p. 247

Le prescrizioni sono predeterminate in via generale ed astratta dal legislatore statale in ordine a distinti parametri di valutazione:

a) - Il tipo di attività o di impegno da autorizzare.

Le autorizzazioni possono avere ad oggetto un impianto ovvero una parte di esso, l'intero ciclo tecnologico o una fase;

b) - il sito dove svolgere l'attività.

L'esatta individuazione del sito rappresenta un requisito spaziale indispensabile, del procedimento autorizzatorio agli impianti;

c) - le caratteristiche quali-quantitative delle emissioni degli scarichi e dei rifiuti;

d) - la presentazione di un'adeguata garanzia finanziaria;

e) - le modalità di esercizio dell'attività;

f) - le caratteristiche degli impianti inquinanti;

g) - il ciclo produttivo e le tecnologie applicate comprese quelle per l'abbattimento dell'inquinamento.

Il principio della migliore tecnologia disponibile applicato al settore dell'inquinamento atmosferico attribuisce un rilevante potere di controllo all'autorità amministrativa competente, in riferimento alle misure tecnologiche da adottare per garantire il maggior abbattimento dell'inquinamento prodotto dalle attività degli impianti.

Le prescrizioni sono, perciò, clausole conformative dell'attività d'impresa che viene così indirizzata e limitata nella struttura e nelle modalità di svolgimento.

Si ottiene perciò, un altro strumento per la disciplina pubblica del diritto di impresa che è contenuta *"più che nell'autorizzazione in sé, nella parte prescrittiva che la precede o l'accompagna"* (NOTA 9).

Le prescrizioni si sostanziano, perciò, in ordini amministrativi di fare o non fare (*rectius*: divieti) che incidendo sulle libertà dei destinatari debbono conformarsi al principio di legalità.

La potestà prescrittiva, inoltre, può essere legittimamente esercitata dall'autorità amministrativa solo in virtù di un atto normativo generale e non in sede di autorizzazione puntuale e cioè mediante un mero atto-provvedimento.

Le uniche prescrizioni ammissibili sono, perciò, quelle che precisano obiettivi, obblighi e limitazioni già indicate in via generale ed astratta dalle norme statali; le prescrizioni, inoltre, svolgendo una funzione meramente applicativa delle previsioni normative, non possono assumere carattere innovativo.

Queste affermazioni, sostenute da un'autorevole giurisprudenza (NOTA 10) costituiscono un principio generale valido per tutti i settori ambientali.

Il giudice, inoltre, nega alle regioni il potere di inserire mediante prescrizioni innovative del dettato legislativo, nuove ipotesi di reato ovvero obblighi amministrativi aggiuntivi, non sostenuti dalla legge.

Con il divieto di dettare norme penali, la Corte impone alle regioni di non derogare al sistema penale statale e

<sup>9</sup> M.S. Giannini, Diritto Amministrativo, cit, p. 635

<sup>10</sup> Corte. Cost., 20 - 30 giugno 1989, n. 744; Cass. pen., sez. III, 15/1/1991, n. 371; idem, sez. III pen., 30/1/1991, n. 1012; in senso contrario Cass. pen., sez. III, 3/12/1990, imp. Amici.

di non dettare norme penali e nemmeno precetti che assumano rilevanza penale, al di fuori delle previsioni statali (NOTA 11).

L'idoneità di un impianto industriale all'abbattimento di fonti di inquinamento, il rischio di incidenti rilevanti per la presenza di sostanze pericolose, etc., sono valutati sulla base di conoscenze tecnico-scientifiche e cioè mediante la c.d. discrezionalità tecnica che implica il ricorso a discipline e metodologie scientifiche che consentono di verificare i risultati raggiunti.

Per quanto riguarda la temporaneità delle autorizzazioni, è bene dire che questo principio ha trovato applicazione in tutti i settori ambientali.

Tale criterio ha trovato la sua prima applicazione nel DPR n. 915/1982 sullo smaltimento dei rifiuti.

Nel settore dell'inquinamento idrico, la legge n. 319/1976 prevedeva, al contrario, autorizzazioni senza termine temporale.

Sono i D.Lvi nn. 132 e 133 del 1992 ad introdurre il concetto di temporaneità delle autorizzazioni successivamente ribadito con la legge n. 172/1995, art. 6, che portava la durata delle autorizzazioni a quattro anni.

Sempre in tema di acque, il D.lvo 152/1999 recante disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento, sul trattamento delle acque reflue urbane e sulla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole, dalla cui entrata in vigore sono abrogate, tra le altre, la legge n. 319/1976, i D.vi nn. 132 e 133 e la legge n. 172/1995, ribadisce il principio della temporaneità dell'autorizzazione agli scarichi (art. 45).

Senza limite di tempo sembrano essere le autorizzazioni previste dalla legislazione in materia di inquinamento atmosferico anche se la medesima legge dispone la modificabilità delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione ai fini di un loro adeguamento all'evoluzione tecnologica o al peggioramento delle condizioni ambientali (art. 11, DPR n. 203/1988).

Strettamente connesso al principio della temporaneità delle autorizzazioni è quello per cui le autorizzazioni temporanee sono rinnovabili (art. 45, comma 7, D.lvo n. 152/1999).

Il recente D.lvo n. 152, innovando la disciplina preesistente, introduce l'istituto di *"autorizzazione provvisoria"*, consentendo all'interessato che abbia fatto richiesta di rinnovo un anno prima della scadenza dell'autorizzazione, di proseguire nell'attività di scarico, nelle ore del rilascio della nuova autorizzazione.

A queste condizioni, la scadenza del termine non determina più l'interruzione del rapporto giuridico con l'amministrazione e l'inefficacia del provvedimento permissivo.

Al contrario, l'interessato potrà *"provvisoriamente"* proseguire nelle attività di scarico, nel rispetto delle prescrizioni contenute nella precedente autorizzazione, fino all'adozione del nuovo provvedimento, *"se la domanda di rinnovo è stata tempestivamente presentata"* (art. 45, comma 7, D.lvo 152/1999).

La legislazione ambientale, non dispone forme di silenzio-assenso per i nuovi procedimenti autorizzatori, né tantomeno proroghe tacite, dopo la scadenza del termine.

Ne consegue che, scaduta l'autorizzazione senza che sia intervenuta la nuova autorizzazione, l'eventuale proseguimento dell'attività di immissione nell'ambiente diviene illecito, sussistendo in capo all'interessato non un diritto al rinnovo ma soltanto una mera aspettativa.

Un'eccezione è introdotta dal recente D.lvo n. 152/1999 che consente alle regioni, nel definire il regime autorizzatorio degli scarichi di acque reflue domestiche e di reti fognarie, di prevedere per specifiche tipologie di scarichi di acque reflue domestiche, forme di rinnovo tacito dell'autorizzazione (art. 45, comma 7).

<sup>11</sup> Cass. pen., sez. III, 12/12/1990, imp. Mattone, in giur. it. 1991, II, p. 290.

In caso di ritardo nel rilascio della nuova autorizzazione si può configurare, in capo all'autorità competente, una responsabilità per illegittimo adempimento della funzione amministrativa, non essendo consentito il proseguimento dell'attività, e non costituendo, tale ritardo esenzione del reato di esercizio abusivo dell'attività (NOTA 12).

Unica eccezione era rappresentata dal D.lvo n. 133/1992 (abrogato dal D.lvo n. 152/1999) che prevedeva la proroga delle validità delle autorizzazioni, qualora il procedimento di rinnovo non sia ancora concluso.

In sostanza, lo scarico poteva essere mantenuto in funzione, nel rispetto delle prescrizioni contenute nella precedente autorizzazione, fino all'adozione del nuovo provvedimento, sempre che la domanda di rinnovo fosse stata presentata nei termini (art. 9, comma 1).

Successivamente, il D.lvo n. 152/1999, come precedentemente accennato, riproduce sostanzialmente questo principio, introducendo l'istituto dell'autorizzazione provvisoria (art. 45, comma 7).

Escluse dal regime autorizzatorio sono le fattispecie disciplinate dagli artt. 32 e 33 del D.lvo n. 22/1997, in tema di rifiuti, che introducono alcune procedure semplificate che esonerano dal regime autorizzatorio e che prevedono l'obbligo di comunicazione, da inviare alla provincia competente, al fine di informare l'autorità di controllo dell'avvio dell'attività di autosmaltimento o di recupero dei rifiuti.

La normativa di favore è giustificata dal minore "impatto ambientale" delle operazioni in oggetto, poiché con l'autosmaltimento il produttore fa da sé, mentre con il recupero si garantisce il ritorno dei rifiuti nel ciclo produttivo, sotto altra forma e per utilizzazioni diverse, evitando, perciò, l'inquinamento.

## 2.1 I PROFILI OGGETTIVI DEL PROCEDIMENTO

Oggetto del procedimento autorizzatorio ambientale possono essere sia le attività che gli impianti.

La nozione di attività assume diversi significati a secondo dei singoli settori ambientali cui si riferisce, per cui si parlerà di "*scarico*" di reflui nella disciplina sull'inquinamento idrico (art. 2, comma 1, lett. b), D.lvo n. 152/1999), di "*emissione*" in atmosfera nella normativa sull'inquinamento atmosferico (art. 2, comma 4, DPR n. 203/1988), di "*gestione dei rifiuti*" ne. DPR n. 22/1997 (art. 6, lett. D).

Della nozione di "*impianto*" viene data specifica definizione solo dalla legislazione sull'inquinamento atmosferico (DPR n. 203/1988, art. 2, comma 9), mentre quella sull'inquinamento idrico ricorre alla nozione di "*stabilimento*" per indicare il luogo in cui si svolgono attività commerciali o industriali che comportano la produzione, la trasformazione ovvero l'utilizzazione di determinate sostanze ovvero qualsiasi processo produttivo che comporti la presenza di tali sostanze nello scarico (art. 2, comma 1, lett. g), D.lvo n. 152/1999).

A seconda che si tratti di impianti nuovi o impianti esistenti, il diritto ambientale prevede una disciplina differenziata finalizzata ad agevolare l'adeguamento alle nuove norme degli impianti esistenti, mediante un periodo transitorio.

Nella normativa transitoria sono infatti attenuate le prescrizioni applicate agli impianti esistenti consentendo loro di adeguarsi gradualmente al nuovo regime normativo evitandone, al contempo, l'immediata chiusura per non essersi conformati alle nuove prescrizioni.

La nozione di impianto esistente ed il relativo regime autorizzatorio varia a seconda della normativa di settore. Nella normativa sull'inquinamento idrico, il concetto di esistente si applica agli scarichi che dovranno adeguarsi alla nuova disciplina dettata dal D.lvo n. 152/1999, entro un termine di tre anni dall'entrata in vigore del decreto, nel caso di scarichi per i quali l'obbligo di autorizzazione è stato introdotto dalla nuova normativa

<sup>12</sup> Cass. pen., sez. III, 15/1/1991, n. 320.



mentre, nel caso di scarichi esistenti e già autorizzati, l'obbligo di richiedere la nuova autorizzazione scatta allo scadere dell'autorizzazione e non può comunque superare i quattro anni dall'entrata in vigore della legge (art. 62, comma 11, D.lvo n. 152/1999).

Nel settore dell'inquinamento atmosferico per impianto esistente si intende l'impianto che dalla data di entrata in vigore della legge, era in funzione o era stato già costruito o autorizzato (nota 13).

Per le emissioni in atmosfera si applica un'ulteriore figura: il silenzio dell'amministrazione legittima alla prosecuzione dell'esercizio dell'impianto il relativo titolare, il quale sarà obbligato all'osservanza del più elevato dei valori di emissione fissato a livello statale o regionale (art. 13, comma 3, DPR n. 203/1988).

## 2.2 - I PROFILI SOGGETTIVI

Interessante è analizzare la situazione giuridica del titolare dell'attività tipizzata dal legislatore per i suoi effetti ambientali in riferimento all'esercizio dell'autorità autorizzatoria.

La normativa ambientale assoggetta ad un articolato regime autorizzatorio il titolare dell'impianto.

Il recente Testo Unico sulle acque (D.lvo n. 152/1999) ad esempio, subordina l'esercizio delle attività di scarico al preventivo rilascio di un'autorizzazione.

La normativa statale attribuisce all'autorizzazione preventiva il ruolo di *condicio iuris* per l'esercizio di attività incidenti sull'ambiente salvo alcune eccezioni ed esenzioni.

Nella disciplina dei rifiuti, ad esempio, sono sottratte all'obbligo di autorizzazione le fattispecie disciplinate dagli artt. 32 e 33 del D.lvo n. 22/1997, che introducono alcune procedure semplificate che esonerano dal regime autorizzatorio e che prevedono l'obbligo di comunicazione.

Una speciale forma di esenzione è infine rappresentata dalle ordinanze contingibili ed urgenti di competenza sindacale o regionale, che essendo temporanee ed *extra ordinem*, non richiedono alcuna preventiva autorizzazione ambientale o sanitaria (NOTA 14).

Nella pregressa disciplina sui rifiuti, il ricorso a questa tipologia di ordinanze ha generato problemi connessi ad un loro uso sconsiderato ed abnorme che, spesso, si è trasformato in abuso tanto che molti Sindaci usando e abusando del vecchio articolo 12 del DPR n. 915/1982 (oggi abrogato dal D.lvo n. 22/1997), hanno di fatto realizzato discariche abusive permanenti nel proprio territorio reiterando le ordinanze per anni.

L'articolo 13, del D.lvo n. 22/1997, riscrive sostanzialmente tutta la materia e rimodella il principio.

Viene stabilito che il realizzarsi di situazioni di eccezionale e urgente necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente non legittima *ex se* il ricorso all'ordinanza contingibile ed urgente, dovendo, al contrario, sussistere altre condizioni preliminari.

E' espressamente previsto che tale provvedimento sia proprio inevitabile perché non si possa "*altrimenti provvedere*".

Viene, inoltre, evidenziato che sia comunque garantito "*un elevato livello di tutela della salute e dell'ambiente*" (art. 13, comma 1).

Dette ordinanze devono essere comunicate al Ministro dell'Ambiente, al Ministro della Sanità ed al Presidente della Regione entro tre giorni dall'emissione ed hanno efficacia per un periodo non superiore ai sei mesi.

<sup>13</sup> P. dell. Anno, Aria più pulita con la direttiva Cee, in *corriere giur.* 8/1988, p. 789 e seg.

<sup>14</sup> Cons. di Stato, sez. IV, 18/11/81, in *riv. giur. amb.* 1990, p. 539.

Questa norma sembrerebbe, pertanto, far ricadere in capo ad un organo sovraordinato il potere in questione. Questa affermazione è però contraddetta dal comma 4 della medesima norma che contiene un'eccezione che di fatto riduce la portata della disposizione precedente.

Si prevede che queste ordinanze non possono essere reiterate per più di due volte ma poi si aggiunge che qualora ricorrano “*comprovate necessità*” (concetto assai vago, entro cui è possibile far rientrare “tutto”) il presidente della Regione d'intesa con il Ministro dell'Ambiente può adottare le stesse ordinanze “*oltre i predetti termini*” (art. 13, comma 4, D.lvo n. 22/1997).

Ecco che questa disposizione, vanificando la norma di base, potrebbe incoraggiare la prassi consolidata sotto la vigenza del DPR n. 915/1982, semplicemente con uno spostamento delle competenze e senza prestabilire un termine finale massimo cosicché, in teoria, l'ordinanza potrebbe essere reiterata all'infinito.

Nel settore ambientale vige il principio secondo il quale chiunque svolga un'attività comportante il rilascio di emissioni (liquide, solide, aeriformi o energetiche) nell'ambiente o ponga in esercizio un impianto, deve essere previamente ed espressamente autorizzato.

L'autorizzazione rappresenta dunque, come più volte ribadito, una condizione di liceità dell'attività che si intende svolgere (NOTA 15).

Riguardo al procedimento, si può sostenere che esso ha inizio con la domanda dell'interessato.

In caso di accoglimento della domanda tra il titolare dell'attività da svolgere e la PA, dotata di potestà autorizzatoria, sorge un rapporto giuridico.

In caso di diniego, invece, l'interessato dovrà rispettare l'obbligo generale di astenersi dall'esercitare attività potenzialmente inquinanti.

La fase dell'istruttoria consiste nel processo di ponderazione tra gli interessi ambientali e quelli imprenditoriali connessi con l'attività da svolgere e gli altri interessi pubblici.

La normativa ambientale ha elaborato differenti criteri per la determinazione ed attribuzione delle competenze in campo autorizzatorio.

E così, nel settore dell'aria e dei rifiuti è la Regione a svolgere funzioni autorizzatorie (e per sua delega la Provincia) mentre al Comune residuano competenze di mera rappresentanza, prive di vera efficacia vincolante.

<sup>15</sup> Tar Lombardia, sez. II, 7/5/92



## **CAPITOLO SECONDO**

### **INDIRIZZI DI DIRITTO COMUNITARIO E COMPARATO PER UNA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA**

<sup>16</sup> Art. 118A introdotto dall'Atto Unico del 1986, in base al quale, per contribuire alla realizzazione degli obiettivi di tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori, il Consiglio adotta mediante direttive le prescrizioni minime applicabili, che “ evitano di imporre vincoli amministrativi, finanziari e giuridici di natura tale da ostacolare la creazione e lo sviluppo di piccole e medie imprese.

<sup>17</sup> Programma politico e d'azione della Comunità Europea a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile, COM (92) def. - Vol. II, Bruxelles, 12 giugno 1992.

<sup>18</sup> Programma politico e d'azione della Comunità Europea a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile, Cap. III, §. 3.1.

<sup>19</sup> Rapporto del gruppo di esperti indipendenti sulla semplificazione legislativa e amministrativa. Sintesi delle proposte, COM (95) 288 def., 21/6/1995.

<sup>20</sup> V. infra.

<sup>21</sup> Direttiva 96/61/CEE del 24 settembre 1996 sulla prevenzione e la riduzione integrale dell'inquinamento, GUCE L 257/26 del 10 ottobre 1996; Relazione di accompagnamento della Proposta di direttiva su GUCE COM (93) 423 def. del 14 settembre 1993.

<sup>22</sup> Direttiva 97/11/Ce del 3 marzo 1997 che modifica la direttiva 85/337/CEE concernente la valutazione di impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, GUCE L 73/5 del 14 marzo 1997.

# 1 - L'ORIENTAMENTO COMUNITARIO: PRINCIPI DI SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA

E' forte l'interesse della Comunità Europea alla realizzazione di una profonda riforma delle regolamentazioni pubbliche ed alla riduzione e semplificazione dei procedimenti amministrativi che regolano e gravano sul mondo dell'impresa.

Il settore in cui si riscontra la maggiore complessità in termini procedurali ed una molteplicità di adempimenti autorizzatori è quello ambientale, dove pertanto risulta prioritaria l'elaborazione di una riforma che miri allo snellimento e semplificazione amministrativa.

Negli ultimi anni si è registrato, perciò, un nuovo orientamento favorevole alla realizzazione di questo obiettivo, che emerge sia dal Trattato istitutivo della Comunità europea, nelle sue successive modificazioni (Atto Unico Europeo del 1986, Trattato di Maastricht del 1992, Trattato di Amsterdam del 1997), sia da ulteriori atti normativi più specificatamente di diritto ambientale.

Il Trattato di Maastricht ha disposto che la Comunità e gli Stati membri assicurino le condizioni necessarie alla competitività dell'industria e favoriscano l'iniziativa e lo sviluppo delle attività imprenditoriali in tutta la Comunità, con particolare riguardo alle piccole e medie imprese (Titolo XIII "Industria", art. 130 § 1, Trattato Ce, come modificato dal Trattato di Maastricht).

L'obiettivo di snellimento e semplificazione amministrativa emerge, inoltre, dall'art. 118 A, § 2, del Trattato, in materia di politica sociale (NOTA 16).

Per quanto concerne le politiche ambientali, nel Quinto Programma di Azione *"Per uno Sviluppo Durevole e Sostenibile"* (NOTA 17), viene posta la questione del ruolo del Governo centrale che è determinante ai fini del raggiungimento di uno sviluppo sostenibile.

Nel contesto generale di uno sviluppo sostenibile i Governi hanno una grande responsabilità sia per le attività controllate dallo Stato e di proprietà dello stesso, sia perché *"responsabili del contesto e delle condizioni necessarie, della creazione di incentivi e dell'abolizione degli ostacoli che impediscono alle imprese private ed ai singoli cittadini di svolgere la loro funzione"* (NOTA 18).

La tendenza favorevole ad una semplificazione è confermata dalla Posizione comune del 17 aprile 1997, n. 20/97/Ce espressa dal Consiglio in vista del riesame del Quinto Programma di Azione, dove viene posto come priorità il miglioramento del *"quadro normativo della politica ambientale mediante l'adozione di strategie più coerenti, generali e integrate in determinati settori, semplificando, se del caso, le procedure legislative e amministrative e facendo ricorso a direttive quadro"*.

Nella stessa direzione si muove la Raccomandazione della Commissione 22 aprile 1997, 97/344/Ce, sul miglioramento e la semplificazione del contesto delle attività d'impresa, per la creazione di nuove imprese, che evidenzia come l'eccessiva produzione normativa degli ultimi venti anni abbia prodotto, unitamente alle procedure amministrative *"un effetto cumulativo sulle imprese che ne soffoca le attività e ne condiziona la competitività"*, e che raccomanda alle autorità pubbliche di *"prendere prioritariamente in considerazione strumenti atti a ridurre il carico amministrativo gravante in particolare sulle PMI"*, ed agli Stati membri di *"essere maggiormente consapevoli degli effetti della regolamentazione sull'attività economica"*.

Nel settembre 1994, infine, la Commissione europea incaricò un gruppo di esperti indipendenti, (Presidente Bernhard Molitor) di valutare l'impatto delle normative comunitarie e nazionali sulla competitività e sull'occupazione e di formulare raccomandazioni e proposte.

Lo studio partì dalla considerazione che *"se l'Europa non tiene in debito conto delle tendenze più proba-*

<sup>23</sup> M. Pernice, "La disciplina della valutazione di impatto ambientale, esigenze di semplificazione e prospettive future" su Diritto e Giur. agraria e dell'ambiente 1/98, p.18.

*bili a livello dell'ambiente aziendale, ivi compreso il contesto regolamentare e legislativo, la conseguenza sarà la minore competitività, la più lenta crescita economica e i più alti livelli di disoccupazione. L'Europa non può ignorare che altri Paesi industriali con i quali è in concorrenza stanno compiendo sensibili sforzi per ridurre le pastoie fraposte dalle loro regolamentazione”* (NOTA 19).

Il rapporto Molitor ha ribadito il ruolo fondamentale che la semplificazione e la deregolamentazione devono ricoprire nell'ambito delle politiche volte a rafforzare la competitività.

Gli obiettivi di semplificazione e deregolamentazione sono facilmente raggiungibili attraverso la riduzione e l'abrogazione di quelle norme e di quegli adempimenti amministrativi ritenuti inutili o ripetitivi, i cui obiettivi possono essere raggiunti altrimenti.

La Comunità europea sia a livello di politica ambientale sia a livello normativo (NOTA 20), sostiene, perciò, la riduzione degli eccessi di regolazione nonché la semplificazione procedurale, in quanto strettamente connesse.

## **2 - LA DIRETTIVA COMUNITARIA SULLA PREVENZIONE E RIDUZIONE INTEGRATA DELL'INQUINAMENTO: IL MODELLO DI AUTORIZZAZIONE INTEGRATA AMBIENTALE**

Particolarmente significativi sotto il profilo di una semplificazione procedurale sono i principi contenuti nella Direttiva 96/61/Ce sulla Prevenzione e Riduzione Integrate dell'Inquinamento (IPPC) (NOTA 21), nella Direttiva 97/11/Ce che riforma la direttiva 85/337/Cee sulla Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) (NOTA 22), e nella Direttiva 96/82/Ce sui Rischi di Incidenti Rilevanti connessi con determinate attività industriali.

Il concetto di “*controllo integrato dell'inquinamento*”, introdotto dalla direttiva sulla Prevenzione e Riduzione Integrata dell'Inquinamento (*Integrated Pollution Prevention and Control - IPPC*) nasce, nell'ambito della Comunità Europea, dalla consapevolezza che nessun elemento dell'ambiente è distinto dagli altri, ma che ognuno di essi, fa parte di un tutto.

Il concetto di ambiente, unitariamente inteso, costituisce la base per attuare un nuovo sistema di controllo dell'inquinamento.

Esso si propone un duplice obiettivo: il superamento dell'approccio normativo settoriale (aria, acqua, suolo, rumori, etc.) anche attraverso la previsione di un'unica procedura autorizzatoria; la migliore definizione e la più larga adozione delle *Migliori Tecniche Disponibili (Best Available Techniques B.A.T.)*, al fine di ottenere la realizzazione dei valori di qualità ambientale previsti nell'area dove è localizzato l'impianto.

L'obiettivo principale dell'IPPC è infatti quello di prevenire e ridurre al minimo il rischio di danni per l'intero ambiente.

Il sistema di prevenzione e controllo integrato dell'inquinamento deve, perciò, tenere conto degli effetti delle sostanze od attività inquinanti sui tre principali settori ambientali - aria, acqua, suolo - nell'ambito della stessa procedura autorizzatoria.

Si tratta di un passo avanti rispetto al controllo tradizionale dell'inquinamento in quanto incoraggia a prevedere in anticipo l'effetto ambientale delle emissioni, non soltanto nel settore in cui sono convogliate (es. aria), ma anche le probabilità di passaggio di queste emissioni in altre parti dell'ambiente.

Per affrontare i problemi dell'inquinamento nel modo più diretto ed efficace, l'interessato deve tenere conto della dimensione ambientale già in fase di progettazione dell'impianto e deve comunicarne i risultati all'autorità competente affinché possa verificare, prima del rilascio dell'autorizzazione, che sono state considerate tutte le misure di prevenzione dell'inquinamento.

<sup>24</sup> Direttiva 313/90/Ce del 7/6/1990, GUCE L 158/65 del 23/6/1990 concernente la libertà di accesso alle informazioni in materia ambientale, recepita in Italia da D.Ivo 24/7/1997 n. 39, pubblichiamo sul suppl. ord. G.U. n. 54 del 6/3/1997.

Il rilascio di un'autorizzazione "*integrata*", consente il controllo dell'inquinamento prodotto dall'impianto, nell'ambiente unitariamente inteso.

Vengono pertanto ricondotti nell'ambito di un'unica procedura di autorizzazione, i procedimenti autorizzatori relativi ai singoli settori di tutela ambientale (aria, acqua, suolo), riferibili al medesimo impianto.

Tale sistema segna perciò un importante punto di rottura con il tradizionale approccio settoriale che imponeva tanti procedimenti autorizzatori quanti erano i settori ambientali in cui si andava ad operare.

Significative, a tal fine, sono le disposizioni contenute negli artt. 7 ed 8 della direttiva in esame.

L'art. 7 della direttiva 96/61/CE stabilisce il principio del pieno coordinamento della procedura e delle condizioni di autorizzazione quando sono coinvolte più autorità competenti, al fine di garantire un approccio integrato effettivo di tutte le amministrazioni competenti.

Questa norma dispone che al fine di garantire un "*approccio integrato*" effettivo di tutte le autorità competenti, si provveda al "*pieno coordinamento*" della procedura e delle condizioni di autorizzazione.

Da tale coordinamento consegue l'attribuzione in capo ad una autorità della competenza al rilascio di un'unica autorizzazione che contenga le condizioni che garantiscano la conformità dell'impianto ai requisiti previsti dalla direttiva.

Ogni autorizzazione così concessa dovrà, pertanto, contenere le modalità previste per la protezione integrata dell'aria, dell'acqua e del suolo.

Le condizioni "*volte ad eliminare o ridurre l'impatto negativo di fattori ambientali alle quali è subordinato il rilascio dell'autorizzazione preventiva per l'apertura e l'esercizio degli impianti medesimi, devono essere valutate comparativamente e contestualmente, in vista di un giudizio globale di sintesi relativo all'impatto sull'ambiente considerato unitariamente*" (NOTA 23).

Gli obiettivi della direttiva sono in linea con l'art. 130 R, par. 1, del Trattato di Roma, che dispone in merito al ruolo della Comunità in tema di protezione dell'ambiente delineando tre obiettivi: salvaguardare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente; contribuire alla protezione della salute umana; garantire un'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali.

La nuova impostazione introdotta dalla direttiva IPPC consiste nell'unificazione di procedure che hanno nel metodo integrato di verifica il loro principale elemento.

Nel caso di impianti già assoggettati a valutazione di impatto ambientale ai sensi della direttiva 85/377/Cee, le informazioni o conclusioni pertinenti risultanti dall'applicazione di questa direttiva devono essere prese in considerazione ai fini del rilascio dell'autorizzazione.

La direttiva IPPC stabilisce che, per evitare ripetizioni, ogni valutazione d'impatto, effettuata ai sensi della direttiva 85/337/Cee, sia sottoposta all'autorità competente per l'IPPC, come parte della domanda.

Deve, perciò, essere fornita una descrizione delle categorie di informazioni più importanti, affinché l'autorità competente possa decidere sulla domanda.

Il principio di integrazione e coordinamento delle procedure autorizzatorie è ripreso dall'art. 1 della Direttiva 97/11/Ce, che modifica la direttiva 85/337/CEE, in base al quale è possibile prevedere un procedimento

Sul tema v. Labriola, Diritto di accesso alle informazioni del cittadino e doveri della pubblica amministrazione nella legge istitutiva del Ministero dell'ambiente, in scritti in onore di M.S. Giannini, II, Giuffrè, 1988, p. 269; Grassi, Considerazioni introduttive su libertà d'informazione e tutela dell'ambiente, in nuove dimensioni nei diritti di libertà - Scritti in onore di P. Barile - Cedom 1990, p. 318; postiglione, Annuario europeo dell'ambiente, voce Informazione ambiente, Pirola 1990, 284; Libertini, Il diritto dell'informazione in materia ambientale, in riv. crit. dir. priv., 1989, n. 5, p. 640



unitario al fine di soddisfare i requisiti prescritti dalle procedure VIA e IPPC.

Viene, pertanto, ribadito il principio secondo cui la realizzazione dei progetti, per i quali si prevede un notevole impatto ambientale, deve essere subordinata ad *“un’autorizzazione unica e una valutazione del loro impatto”*, riconoscendo, perciò, la separazione tra il momento autorizzativo ed il giudizio di compatibilità ambientale.

Anche secondo questa norma, tutte le autorità competenti e tutti i servizi autorizzati a decidere in materia di controllo dell’urbanizzazione, destinazione e utilizzazione dei suoli, devono stabilire procedure di consultazione capaci di agevolare l’attuazione di questa politica.

Tale procedura deve, inoltre, prevedere l’acquisizione di un parere tecnico sui rischi connessi alla presenza dello stabilimento, basato sullo studio del caso specifico o su criteri generali, prima che siano prese le decisioni in materia.

L’art. 6 della direttiva 96/61/Ce stabilisce, inoltre, che se i dati forniti secondo i requisiti previsti dalla direttiva 85/337/Cee oppure il rapporto di sicurezza elaborato secondo la direttiva 82/501/Cee, o altre informazioni fornite secondo qualunque altra normativa rispettano uno dei requisiti di cui al presente articolo, tali informazioni possono essere incluse nella domanda di autorizzazione o essere ad essa allegate.

Secondo l’art. 8 della direttiva 96/61/Ce, l’autorità competente rilascia un’autorizzazione che deve includere le modalità previste per la protezione dell’aria, dell’acqua e del terreno.

Si tratta, pertanto, di un’unica autorizzazione che contiene le condizioni che garantiscono la conformità dell’impianto ai requisiti richiesti dalla direttiva IPPC.

In base all’art. 15 della direttiva IPPC, le domande di autorizzazione di nuovi impianti e di modifiche sostanziali devono essere accessibili al pubblico, affinché questo possa esprimere le proprie osservazioni, prima della decisione dell’autorità competente.

Il principio della partecipazione popolare al procedimento autorizzatorio viene ribadito dalla direttiva 96/82/Ce secondo cui la popolazione interessata dal rischio industriale deve poter esprimere il proprio parere sia nei casi in cui siano elaborati progetti relativi a nuovi stabilimenti, sia nei casi in cui siano modificati quelli esistenti (quanto tali modifiche siano sottoposte alle prescrizioni in materia di pianificazione del territorio), sia, infine, nei casi in cui sia prevista la creazione di nuovi insediamenti attorno agli stabilimenti esistenti.

La partecipazione popolare è uno degli elementi costitutivi del procedimento di VIA, come delineato dalla direttiva 85/337/Cee, anche a seguito delle modificazioni introdotte dalla direttiva 97/11/Ce.

Il diritto di informazione ambientale, come aspetto strumentale al diritto di partecipazione, è disciplinato, in generale, dalla direttiva 90/313/Cee che attribuisce alle autorità pubbliche l’obbligo di rendere disponibili le informazioni in materia ambientale a qualsiasi persona ne faccia richiesta, senza che questa debba dimostrare il proprio interesse (art. 3) (NOTA 24).

In base alle considerazioni fin qui delineate si deduce che il procedimento ambientale deve essere ispirato ai seguenti principi: integrazione e coordinamento delle procedure di autorizzazione; economia degli adempimenti documentali; partecipazione ed informazione degli interessati.

E’ evidente come i primi due principi rispondano ad esigenze di semplificazione procedurale mentre il terzo risponda all’esigenza di tutela degli interessi delle collettività che emergono nel procedimento ambientale. Ne consegue che, questo principio, se da un lato attenua le forme più estreme di semplificazione dall’altro rappresenta, comunque, un’importante conquista della collettività.

La direttiva IPPC introduce, infine, il concetto di Migliori Tecniche Disponibili (*Best Available Techniques - BAT*), finalizzato al raggiungimento dei valori limite di emissione.

La direttiva prevede, perciò, l'ambito nel quale devono essere rispettati i valori limite delle emissioni mediante il ricorso alle migliori tecniche disponibili, indipendentemente dalla tecnologia effettivamente applicata nell'impianto.

Le BAT fissano i valori limite delle emissioni per un impianto e sono affiancate dagli obiettivi di qualità ambientale che valutano l'efficacia delle BAT per la tutela ambientale.

La direttiva impone, pertanto, l'utilizzo di entrambi i metodi: BAT e norme di qualità.

L'autorizzazione è sottoposta a revisione periodica da parte delle autorità competenti, al fine di un suo aggiornamento allo sviluppo tecnologico.

La provvisorietà dell'autorizzazione consente di modulare e di adeguare le prescrizioni all'impatto "concreto" e non a quello "previsto".

Potendo verificare la reale incidenza dell'attività produttiva sull'ambiente è pertanto possibile adattare, alle nuove esigenze emerse in fase di esercizio dell'impianto, gli standard e le misure di contenimento dell'inquinamento.

La direttiva disciplina, in sostanza, l'autorizzazione al progetto ma con ciò non esclude il ricorso ad una diversa e successiva autorizzazione all'esercizio dell'impianto.

Quanto detto risulta ancora più verosimile se si pensa che attualmente non esiste una normativa comunitaria sull'autorizzazione all'esercizio.

Il modello di autorizzazione integrata offerto dalla direttiva IPPC rappresenta, perciò, un valido punto di arrivo, non solo nella prevenzione dell'inquinamento, ma anche nel processo di semplificazione e razionalizzazione dei procedimenti autorizzatori in campo ambientale.

### **3 - L'ESPERIENZA DELLA GRAN BRETAGNA, GERMANIA E FRANCIA**

La previsione di una legge generale su cui basare la legislazione ambientale, che contenga norme fondamentali valide per tutte le forme di inquinamento nonché i principi generali cui devono uniformarsi le leggi settoriali, è comune ad alcuni Paesi europei che possono, perciò, rappresentare un modello di riferimento per il nostro ordinamento.

Nell'esperienza legislativa della Gran Bretagna larga importanza riveste la legge generale *Environmental Protection Act* del 1990 che introduce un sistema di controllo integrato degli inquinamenti.

Questa legge, infatti, tutela l'ambiente in tutte le sue parti: aria, acqua, suolo.

La legge persegue qualunque forma di inquinamento dell'aria, dell'acqua e del suolo, derivante da qualsiasi processo o attività avente ad oggetto l'uso di sostanze che possono arrecare danno all'uomo o all'ambiente. Questa legge disciplina il procedimento autorizzatorio unico che rappresenta il risultato di un sistema di controllo integrato, in base al quale il rilascio dell'autorizzazione è subordinato all'accertamento delle diverse tipologie di impatto ambientale facenti capo a processi produttivi ovvero ad attività.

La legge impone il ricorso alla migliore tecnica disponibile che non sia eccessivamente onerosa ( "*best available techniques not entailing excessive cost*" - BATNEEC) al fine di prevenire, e nei casi in cui ciò non sia possibile, minimizzare le emissioni di sostanze inquinanti.

La legge, inoltre, introduce il concetto di migliore opzione ambientale praticabile (*the best practicable environmental option*).

L'autorizzazione è rilasciata da Her Majesty's Inspectorate of Pollution ed è aggiornata ogni quattro anni per consentire al Governo di rafforzare gli standard per la riduzione dei livelli di inquinamento.

La Gran Bretagna è pertanto tra i primi Paesi ad aver introdotto e dato attuazione, nell'ambito del proprio ordinamento, ai principi ed ai modelli elaborati dalla direttiva IPPC.

In Germania la legge generale di riferimento è il *Bundesimmissionschutzgesetz*, la legge federale sulla tutela contro le immissioni emanata nel 1974 e modificata nel 1990, nel 1993, nel 1995 ed in ultimo, nel 1996.

Questa legge ha un ambito di applicazione molto ampio poiché si riferisce a tutti i fattori ecologici e ambientali e a qualsiasi tipo di immissione inquinante.

Finalità della legge è la protezione dell'uomo degli animali e delle piante, nonché del suolo, dell'acqua e dell'aria, ed altresì dei beni e valori culturali, da effetti dannosi rivolti contro l'ambiente e da eventuali effetti nocivi connessi all'esercizio di attività produttive.

Il *Bundesimmissionschutzgesetz*, si applica, pertanto, nei confronti di qualsiasi tipo di immissione nociva nell'ambiente, in relazione sia alle fonti fisse (es. impianti), sia alle fonti mobili (es. autoveicoli).

La disciplina contenuta in questa legge generale trova attuazione attraverso l'emanazione di regolamenti di normazione tecnica e si coordina con la normativa settoriale che, dettando norme specifiche per i singoli settori ambientali, fa comunque riferimento ad essa per la disciplina generale degli obblighi sostanziali e procedurali.

Infine, per quanto attiene al profilo attuativo, il *Bundersimmissionschutzgesetz* si completa con le leggi dei *Länder*, indispensabili per l'identificazione delle autorità competenti allo svolgimento delle funzioni di controllo e di vigilanza.

Segue uno schema analogo al *Bundesimmissionschutzgesetz* tedesco, la legge francese n. 76 - 663 del 19 luglio 1976 relativa alla *Installations classées por la protection de l'environnement*.

Anche in questo caso la legge si pone quale obiettivo la tutela dell'ambiente, della salute, della sicurezza, della salubrità pubblica, dell'agricoltura nonché la conservazione dei luoghi e dei monumenti, da qualsiasi tipo di immissione nociva proveniente da impianti ed installazioni.

Questa legge si applica nei casi di emissioni nocive derivanti da incendi ed esplosioni, inquinamento atmosferico, rumore, inquinamento idrico e del suolo, inquinamento da rifiuti e inquinamento radioattivo. Essa disciplina anche il danno estetico-paesaggistico.

Le installazioni ricomprese nel campo di applicazione della legge sono incluse in un elenco in cui sono suddivise in due categorie: installazioni soggette ad obbligo di dichiarazione ed installazioni soggette ad obbligo di autorizzazione.

Questa distinzione tra le due categorie di installazioni, si fonda sul tipo di emissione, più o meno nociva, connessa all'attività svolta.

La legge generale francese disciplina il procedimento autorizzatorio, che deve trovare applicazione nei confronti delle diverse fattispecie di inquinamento considerate.

Le leggi settoriali in materia di aria, acqua e rifiuti rinviando, dunque, alla legge generale per le norme sostanziali ed i procedimenti applicabili.

## **CAPITOLO TERZO**

### **LA SEMPLIFICAZIONE DEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO NEL QUADRO DELLA RECENTE RIFORMA**

# **1 - LA SEMPLIFICAZIONE DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA DALLA LEGGE N. 241/1990 ALLA C.D. RIFORMA BASSANINI**

La legge n. 241/1990 si presenta come normativa sui principi la cui attuazione è delegata a regolamenti da adottare da parte degli organi competenti (NOTA 25).

Il capo I della legge enuncia alcuni principi di carattere generale: *“L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia e di pubblicità secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle disposizioni che disciplinano singoli procedimenti”* (art. 1).

Viene, dunque, riaffermato il principio di legalità, non espressamente enunciato dalla Carta Costituzionale ma desumibile dal combinato disposto degli artt. 97 e 101 Cost.

L'economicità e l'efficacia dell'azione amministrativa richiedono rispettivamente, che l'azione amministrativa raggiunga gli obiettivi fissati dalla legge con il minor dispendio di risorse per cui il rapporto tra risorse impiegate ed i risultati ottenuti deve risultare favorevole, e che l'atto amministrativo sia idoneo a conseguire i risultati pratici di cura degli interessi pubblici.

La pubblicità esprime, infine, l'esigenza che l'azione amministrativa sia conoscibile all'esterno e quindi sia alla collettività nel suo complesso, che deve essere informata di come si svolge la funzione amministrativa, sia ai soggetti interessati direttamente dall'azione amministrativa, ai quali viene riconosciuto il diritto di partecipare al procedimento.

Tale principio trova riscontro nei capi che disciplinano l'accesso ai documenti amministrativi, l'obbligo di motivazione, le competenze del funzionario responsabile (obbligo di rendere pubblico l'inizio del procedimento ed il nominativo del soggetto responsabile dello stesso) e la partecipazione dei privati al procedimento amministrativo (NOTA 26).

E', pertanto, evidente come la legge in oggetto abbia invertito una tendenza ormai consolidata sostituendo alla riservatezza dei procedimenti amministrativi, il principio della trasparenza.

L'ambito di applicazione della legge n. 241/1990 si estende, sotto il profilo soggettivo, a tutte le pubbliche amministrazioni, sia statali che locali, salvi gli enti pubblici economici che non vi sono soggetti nello svolgimento della loro attività imprenditoriale; non si estende, inoltre, alle attività amministrative svolte da organi non amministrativi (es. il Consiglio Superiore della Magistratura).

Per le regioni a statuto ordinario le norme della legge sono immediatamente precettive fino a quando le stesse non legiferino in materia; per quelle a statuto speciale, invece, è stabilito l'obbligo di adeguare i propri ordinamenti ai principi fondamentali della legge entro un anno dalla sua entrata in vigore.

Sotto il profilo oggettivo, alcuni ritengono che la legge trovi applicazione anche rispetto all'attività contrattuale della pubblica amministrazione, avendo detti principi portata generale.

Resta fuori dall'ambito di applicazione della legge n. 241 l'attività interna della PA che, non avendo rilevanza esterna, non pone il problema della tutela dei terzi.

Il processo di semplificazione del sistema autorizzatorio trova oggi la sua principale collocazione in sede di attuazione della legge n. 59/1997, c.d. Legge Bassanini.

<sup>25</sup> Su tale legge vedi i commenti di Azzena, Rolla, Allegretti, Pubusa, Gessa e Volpe, in Prime note, 1990, n. 10, p. 46 e ss.; G. Corso e F. Teresi, Procedimento amministrativo ed accesso ai documenti, Maggioli 1991; AA.VV. Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti, con il coord. di Italia e Bassani, Giuffrè 1991. Sul procedimento amministrativo in genere v. M.S. Giannini, Diritto amministrativo, II, p. 92 e ss., Giuffrè 1993; Aldo M. Sandulli, op. cit., p. 1593

<sup>26</sup> Per un approfondimento sul punto cfr. AA: VV., Il procedimento amministrativo, Commento alla L. 7 agosto 1990, n. 241, Cedam 1996, p. 29 e ss., G. Corso, F. Teresi, op. cit., p. 43 e ss., F. Teresi, La strategia delle riforme, Giappichelli 1996, p. 180 e ss.

# **1 - LA SEMPLIFICAZIONE DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA DALLA LEGGE N. 241/1990 ALLA C.D. RIFORMA BASSANINI**

La legge n. 241/1990 si presenta come normativa sui principi la cui attuazione è delegata a regolamenti da adottare da parte degli organi competenti (NOTA 25).

Il capo I della legge enuncia alcuni principi di carattere generale: *“L’attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia e di pubblicità secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle disposizioni che disciplinano singoli procedimenti”* (art. 1).

Viene, dunque, riaffermato il principio di legalità, non espressamente enunciato dalla Carta Costituzionale ma desumibile dal combinato disposto degli artt. 97 e 101 Cost.

L’economicità e l’efficacia dell’azione amministrativa richiedono rispettivamente, che l’azione amministrativa raggiunga gli obiettivi fissati dalla legge con il minor dispendio di risorse per cui il rapporto tra risorse impiegate ed i risultati ottenuti deve risultare favorevole, e che l’atto amministrativo sia idoneo a conseguire i risultati pratici di cura degli interessi pubblici.

La pubblicità esprime, infine, l’esigenza che l’azione amministrativa sia conoscibile all’esterno e quindi sia alla collettività nel suo complesso, che deve essere informata di come si svolge la funzione amministrativa, sia ai soggetti interessati direttamente dall’azione amministrativa, ai quali viene riconosciuto il diritto di partecipare al procedimento.

Tale principio trova riscontro nei capi che disciplinano l’accesso ai documenti amministrativi, l’obbligo di motivazione, le competenze del funzionario responsabile (obbligo di rendere pubblico l’inizio del procedimento ed il nominativo del soggetto responsabile dello stesso) e la partecipazione dei privati al procedimento amministrativo (NOTA 26).

E’, pertanto, evidente come la legge in oggetto abbia invertito una tendenza ormai consolidata sostituendo alla riservatezza dei procedimenti amministrativi, il principio della trasparenza.

L’ambito di applicazione della legge n. 241/1990 si estende, sotto il profilo soggettivo, a tutte le pubbliche amministrazioni, sia statali che locali, salvi gli enti pubblici economici che non vi sono soggetti nello svolgimento della loro attività imprenditoriale; non si estende, inoltre, alle attività amministrative svolte da organi non amministrativi (es. il Consiglio Superiore della Magistratura).

Per le regioni a statuto ordinario le norme della legge sono immediatamente precettive fino a quando le stesse non legiferino in materia; per quelle a statuto speciale, invece, è stabilito l’obbligo di adeguare i propri ordinamenti ai principi fondamentali della legge entro un anno dalla sua entrata in vigore.

Sotto il profilo oggettivo, alcuni ritengono che la legge trovi applicazione anche rispetto all’attività contrattuale della pubblica amministrazione, avendo detti principi portata generale.

Resta fuori dall’ambito di applicazione della legge n. 241 l’attività interna della PA che, non avendo rilevanza esterna, non pone il problema della tutela dei terzi.

Il processo di semplificazione del sistema autorizzatorio trova oggi la sua principale collocazione in sede di attuazione della legge n. 59/1997, c.d. Legge Bassanini.

<sup>27</sup> Art. 9, legge 241/1990, “quale soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, hanno facoltà di intervenire nel procedimento”.

Sotto il profilo della semplificazione procedurale la legge n. 59/1997 porta a compimento il processo di adeguamento della P.A. già iniziato negli anni novanta dalla legge 8 giugno 1990 n. 142, sull'ordinamento delle autonomie locali e dalla citata legge 7 agosto 1990 n. 241, dettante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.

E' necessario partire proprio da qui per delineare un quadro preciso della riforma procedurale oggi in via di attuazione.

Ai fini della semplificazione amministrativa, particolare attenzione deve essere dedicata alla legge 7 agosto 1990 n. 241, che nel corso degli ultimi anni ha subito notevoli trasformazioni ad opera prima della legge 24 dicembre 1993, n. 537, sugli interventi correttivi di finanza pubblica, ed in seguito della legge 15 maggio 1997, n. 127 (c.d. Bassanini bis), concernente misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo.

La legge n. 241/1990 dispone innanzitutto, all'art. 1, che l'attività amministrativa deve essere informata ai criteri di economicità ed efficacia.

L'art. 2 prevede l'obbligo di concludere il procedimento con un provvedimento espresso, da emanare entro un termine di tempo prefissato mentre i successivi artt. 4, 5 e 6 introducono la figura del responsabile del procedimento, fino ad allora sconosciuta, con compiti prevalentemente istruttori.

Ogni pubblica amministrazione ha infatti l'obbligo di determinare, *“per ciascun tipo di procedimento relativo ad atti di loro competenza l'unità organizzativa responsabile della istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale, nonché dell'adozione del provvedimento finale”* (art. 4, comma 1, legge n. 241/1990).

Gli artt. 7-10, disciplinano la partecipazione del pubblico al procedimento amministrativo (NOTA 27).

L'art. 11 prevede la possibilità per l'amministrazione procedente *“di concludere, senza pregiudizio dei diritti dei terzi e nel perseguimento del pubblico interesse, accordi con gli interessati al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale ovvero, nei casi previsti dalla legge, in sostituzione di esso”*.

Questa norma può essere letta in combinato disposto con l'art. 15 - sulla semplificazione amministrativa - per cui le amministrazioni pubbliche possono concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune.

Nell'ambito del capo IV della legge n. 241/1990, espressamente dedicato alla semplificazione dell'azione amministrativa, gli artt. 14-21 disciplinano i principali strumenti di semplificazione, tra i quali si distinguono per importanza, la conferenza di servizi (art. 14), gli accordi tra amministrazioni pubbliche (art. 15), l'autocertificazione (art. 18), la denuncia di inizio di attività in luogo di autorizzazione (art. 19) ed infine, il silenzio-assenso (art. 20).

E' da osservare che i principi di semplificazione procedurale dettati dalla legge n. 241/1990, sono ribaditi dalla legge n. 537/1993, che all'art. 2 comma 9, fissa i principi di riferimento della semplificazione procedurale da realizzare ai sensi del precedente comma 7, in relazione ai procedimenti elencati al n. 4 allegato alla medesima legge.

Nell'elenco n. 4 dell'allegato alla legge n. 537, figurano alcuni procedimenti ambientali come il procedimento di autorizzazione agli scarichi di acque reflue, legge n. 319/1976 (recentemente abrogata dal D.lvo n. 152/1999); procedimento di conferimento di permesso di prospezione o ricerca di idrocarburi in terraferma o in

mare, leggi nn. 6/1957, 613/1967 e 9/1991; procedimento di autorizzazione alla realizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti, DPR n. 915/1982 (oggi abrogato dal D.lvo, n. 22/1997); procedimento di assenso alle emissioni sonore negli ambienti abitativi e nell'ambiente esterno, DPCM 1/3/1991.

I principi di semplificazione richiamati dall'art. 2, comma 9, riguardano: la semplificazione di procedimenti amministrativi al fine di ridurre il numero delle fasi procedurali, il numero delle amministrazioni intervenienti, la previsione di atti di concerto e di intesa; riduzione dei termini attualmente prescritti per la conclusione del procedimento; regolazione uniforme dei procedimenti dello stesso tipo; riduzione del numero dei procedimenti amministrativi e accorpamento dei procedimenti che si riferiscono alla medesima attività; semplificazione e accelerazione delle procedure di spese e contabili; unificazione a livello regionale, oppure provinciale su delega, dei procedimenti amministrativi per il rilascio delle autorizzazioni previste dalla legislazione vigente in materia di inquinamento acustico, idrico, atmosferico, e dello smaltimento dei rifiuti; snellimento per le PMI operanti in diversi comparti produttivi degli adempimenti amministrativi previsti dalla vigente legislazione per la tutela ambientale; individuazione delle responsabilità e delle procedure di verifica e controllo.

Il processo di semplificazione e snellimento del procedimento amministrativo previsto dalla legge n. 241/1990 e successivamente dalla legge n. 537/1993 è portato a compimento dalla legge n. 59/1997, che detta alcuni criteri specifici per la semplificazione procedurale.

In particolare, ai sensi dell'art. 20, comma 5, i regolamenti con cui, in attuazione della legge stessa, dovrà essere compiuta l'opera di riordino delle procedure, si conformano ai principi di semplificazione dei procedimenti amministrativi *"in modo da ridurre le fasi procedurali e delle amministrazioni intervenienti, anche riordinando le competenze degli uffici, accorpendo le funzioni per settori omogenei, sopprimendo gli organi che risultino superflui e costituendo centri interservizi dove raggruppare competenze diverse ma confluenti in una unica procedura"* (art. 20 comma 5, lett. B), questo principio è affermato anche dal precedente art. 12, comma 1); riduzione del numero dei procedimenti amministrativi e accorpamento dei procedimenti che si riferiscono alla medesima attività (lett. D), *"riduzione dei termini per la conclusione dei procedimenti"*, e previsione di forme di *"indennizzo automatico e forfettario a favore del richiedente in caso di mancato rispetto del termine del procedimento, di mancata o ritardata adozione del provvedimento, di ritardato o incompleto assolvimento degli obblighi e delle prestazioni da parte della pubblica amministrazione"* (lett. b) e); individuazione delle responsabilità e delle procedure di verifica e controllo.

Di rilevante importanza è la disposizione dettata dall'art. 12, comma 1, lett. g), in base alla quale, nell'attuazione della delega relativa alla razionalizzazione dell'ordinamento delle amministrazioni centrali (art. 11, comma 1, lett. a), deve essere seguito il criterio dell'eliminazione di *"duplicazioni organizzative e funzionali, sia all'interno di ciascuna amministrazione, sia fra di esse, sia tra organi amministrativi e organi tecnici"*.

Appare, a questo punto, opportuno, ai fini della presente ricerca, soffermarsi, con un'analisi più puntuale, sugli aspetti più rilevanti della normativa in oggetto.

Con la legge 15 marzo 1997, n. 59 (NOTA 28), il Governo ha ricevuto la delega per il conferimento di ulteriori funzioni e compiti alle regioni ed agli enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa.

Si tratta di interventi che, almeno nelle intenzioni del legislatore, dovrebbero ridisegnare l'amministrazione statale e quella delle regioni ed enti locali in una prospettiva di forte innovazione funzionale, organizzativa e

<sup>29</sup> Sull'argomento vedi G. Vesperi, La semplificazione, in *Giornale di Dir. Amm.* 7/1995, p. 698.

<sup>30</sup> G. Vesperi, Le nuove misure di semplificazione, in *Giornale di Dir. Amm.* 5/1997, p. 430.

<sup>31</sup> In tema di mancata osservazione del termine di conclusione del procedimento e sulla possibilità di ricorrere a rimedi risarcitori v. M. Clarich, *Termine del procedimento e potere amministrativo*, Torino 1995; D. Sorace, *Un bilancio del passato e un'agenda per il futuro: il funzionamento e le procedure della P.A. in Italia*, in *Riformare la Pubblica Amministrazione*, Torino 1995.

<sup>32</sup> Sull'argomento cfr. G. Napolitano, *gli "indennizzi automatici" agli utenti di servizi pubblici*, in *Danno e responsabilità* 1996, 1 p. 15.

<sup>33</sup> G. Vesperi, *Le nuove misure di semplificazione*, cit., p. 433.



procedimentale.

La legge n. 59, si inserisce, inoltre, nel quadro di un processo di riforma che ha avuto ulteriore conferma normativa con la legge 15 maggio 1997, n. 127, *“Misure urgenti per lo snellimento dell’attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo”*.

La legge n. 59, contiene determinati principi capaci di trasformare la struttura organizzativa della pubblica amministrazione mediante la realizzazione di un forte decentramento nonché di una completa riorganizzazione dell’amministrazione.

Ed infatti, l’art. 1, comma 2, della legge in questione dispone il conferimento alle regioni ed agli enti locali, con decreto legislativo da adottare entro nove mesi (*rectius*: 31 marzo 1998, art. 7, comma 1, lett. a), legge 127/97) di *“tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori”*.

Allo Stato residuano le funzioni elencate espressamente dall’art. 1, commi 3 e 4.

Ma il profilo più rilevante ai fini della presente ricerca, riguarda il capo III della legge (art. 20) con cui si persegue l’obiettivo della semplificazione dei procedimenti amministrativi, mutuando in parte i principi già affermati dalla legge 24 dicembre 1993, n. 537 e dal decreto-legge 12 maggio 1995, n. 163, convertito in legge 11 luglio 1995, n. 273 (NOTA 29), ed in parte introducendo nuove disposizioni.

Tra le principali innovazioni rileva quella relativa alla *“previsione di una legge annuale di semplificazione dell’azione amministrativa, l’integrazione delle misure per la semplificazione della normativa regolatrice, il concorso previsto di regioni ed enti locali alla realizzazione delle scelte in materia, l’adozione di nuove disposizioni per assicurare l’effettività delle misure adottate”* (NOTA 30).

Al Governo è dato il compito di semplificare, con un’attività di regolamentazione, una serie di procedimenti amministrativi, individuati in allegato, nonché di definire i principi ed il procedimento di esercizio di questo potere regolamentare.

Questo provvedimento cerca di dare una risposta alle molteplici istanze, provenienti da più settori, di semplificazione del complesso quadro normativo che rappresenta una delle principali cause della complicazione amministrativa.

Le disposizioni che regolano il procedimento amministrativo sono, il più delle volte, disperse in molteplici testi normativi spesso non coordinati tra loro.

Tutto ciò rappresenta un grosso problema sia per la pubblica amministrazione che deve ricostruire ogni volta la norma da applicare al caso concreto sia per il cittadino che non sa quale norma applicherà la P.A.

A questo problema cerca di dare risposta la normativa in esame in primo luogo, disponendo la delegificazione della disciplina regolatrice di circa un centinaio di procedimenti elencati in allegato, destinando la stessa a regolamenti di governo da adottarsi ai sensi dell’art. 17, comma 2, della legge n. 400/1988, in secondo luogo, prevedendo strumenti di codificazione.

I regolamenti di semplificazione devono provvedere all’*“accorpamento dei procedimenti che si riferiscono alla medesima attività, anche riunendo in un’unica fonte regolamentare, ove ciò corrisponda ad esigenze di semplificazione e conoscibilità normativa, disposizioni provenienti da fonti di rango diverso, ovvero che pretendono particolari procedure, fermo restando l’obbligo di porre in essere le procedure stesse”* (art. 20, comma 5, lett. d).

<sup>34</sup> D.D.L. A.S. n. 387, “Norme sulla promozione dello sviluppo industriale, sulla semplificazione dei procedimenti amministrativi relativi alle attività industriali e sulla creazione e ristrutturazione delle aree industriali ecologicamente attrezzate”.

<sup>35</sup> Suppl. ord. alla G.U. n. 113 del 17 maggio 1997, serie generale, n. 98/L.

<sup>36</sup> Sul tema v. A. Travi, La legge 127/1997 sulla semplificazione amministrativa e procedimenti di controllo: limiti e peculiarità, su *Il Corriere Giur.* 7/1997.

Ed infatti, nel disegno di legge annuale sulla semplificazione, il Governo propone al Parlamento *“norme di delega ovvero di delegificazione necessarie alla compilazione di testi unici legislativi o regolamentari”* (art. 20, comma 11).

In ordine al profilo della effettività delle misure di semplificazione, la legge n. 59/1997 amplia le competenze in materia dei servizi del controllo interno.

L'art. 20, comma 6, dispone, pertanto, che questi (servizi di controllo interno) *“compiono accertamenti sugli effetti prodotti dalle norme contenute nei regolamenti di semplificazione e di accelerazione dei procedimenti amministrativi e possono formulare osservazioni e proporre suggerimenti per la modifica delle norme stesse e per il miglioramento dell'azione amministrativa”*.

La stessa norma prevede, ancora, l'applicazione anche all'amministrazione dei procedimenti, del principio già sancito dalla disciplina dei servizi pubblici (Direttiva del Presidente del Consiglio 27 gennaio 1994 e legge 14 novembre 1995 n. 481), che prevede, per i casi di mancato rispetto del termine del procedimento, di mancata o ritardata adozione del provvedimento, di ritardato o incompleto assolvimento degli obblighi e delle prestazioni da parte della pubblica amministrazione (NOTA 31), di forme di *“indennizzo automatico e forfettario”* (NOTA 32).

Perché questa disposizione sia realmente attuata, c'è chi propone (NOTA 33) che tale forma di indennizzo riguardi tutti i procedimenti ad iniziativa di parte indicati nell'allegato alla legge ed estendersi ai procedimenti che saranno semplificati nei prossimi anni.

Dovranno, inoltre, essere previste forme di controllo da parte dello Stato, in qualità di responsabile della corretta attuazione della politica di semplificazione del Consiglio di Stato, in qualità di organo di vigilanza, ai sensi degli artt. 2 e 4 della legge n. 241/1990, sull'applicazione della legge affinché la pubblica amministrazione non eluda le disposizioni della norma.

Affinchè l'indennizzo sia al contempo, uno strumento valido di ristoro del cittadino ed un deterrente per la PA, esso dovrà essere congruo, mentre le procedure per la liquidazione dell'indennizzo, perché il cittadino non decida altrimenti di rinunciarvi, dovranno essere snelle e rapide.

Infine, dovranno essere individuati i meccanismi di rivalsa dell'amministrazione sul responsabile del ritardo ovvero dell'inefficienza che ha generato la richiesta di indennizzo.

Altro settore in cui la legge prevede un particolare riordino è quello delle attività economiche ed industriali. L'art. 4, comma 4, lett. c), attribuisce al Governo una delega a ridefinire, riordinare e razionalizzare la disciplina relativa alle attività economiche ed industriali, in particolare per il sostegno e lo sviluppo delle imprese operanti nei diversi settori.

I principi sulla cui base bisognerà perseguire tali obiettivi sono quelli previsti dagli artt. 12, 14 e 17 per la riforma della pubblica amministrazione, dell'art. 20 per la semplificazione e lo snellimento delle procedure e delle strutture amministrative, nonché della individuazione - per quanto possibile - di *“momenti decisionali unitari”*, così da consentire alle imprese di avere un unico interlocutore istituzionale e regole chiare sia per l'accesso alle misure di sostegno (agevolazioni reali e finanziarie alle imprese), che per quanto riguarda le procedure di autorizzazione e di controllo.

Il settore delle attività relative alla realizzazione degli impianti industriali è da tempo al centro dell'attenzione sia del mondo produttivo interessato che del legislatore.

Siamo in presenza di una normativa a carattere generale, che impone dei vincoli sulla base di obiettivi generali dell'ordinamento, prescindendo, pertanto, dalla tipologia dell'attività (vincoli posti per finalità di pubblica sicu-

<sup>37</sup> O. Ranalletti, Concerto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrative, in giur. it. 1894, IV, p. 21.

<sup>38</sup> M. Giannini, Diritto amministrativo, vol. II, p. 609 e ss., Giuffrè 1993

rezza, per la tutela della salute, per la tutela del consumatore, etc.), ed una normativa a carattere specifico, che disciplina determinati settori dell'attività industriale (es. l'industria alimentare, l'industria petrolifera, l'industria chimica, l'edilizia, etc.).

L'insieme delle disposizioni cui sono sottoposti sia la realizzazione che l'avvio di un nuovo impianto industriale, ovvero l'ampliamento o la trasformazione di un impianto esistente, evidenzia le difficoltà per l'impresa di porre in essere una serie di adempimenti (denunce, comunicazioni, notificazioni, etc.) e di ottenere numerosi provvedimenti (autorizzazioni, nulla osta, etc.) che sono di competenza di autorità amministrative diverse e che costituiscono l'esito di procedimenti molto complessi spesso non coordinati tra loro.

Questa situazione che determina un eccessivo dispendio di tempo e risorse non solo per l'imprenditore interessato ma anche per le amministrazioni competenti ha sollecitato la presentazione di alcuni disegni di legge il più recente dei quali (NOTA 34) mira a trasformare la pubblica amministrazione *"da vincolo a fattore di promozione"* attraverso il ricorso a tre strumenti:

- I) - riordino e razionalizzazione di tutte le forme di ausilio a contenuto patrimoniale, di sostegno e di promozione delle attività industriali;
- II) - la ridefinizione delle competenze e la semplificazione dei procedimenti amministrativi relativi alle attività industriali;
- III) - la creazione, ristrutturazione e valorizzazione di aree industriali attrezzate, con particolare riguardo alle dotazioni di impianti di tutela dell'ambiente, della sicurezza e della salute pubblica (settori questi la cui tutela pone grossi limiti alle attività industriali).

Questi stessi obiettivi sono sostanzialmente presenti nella delega dell'art. 4 per le attività economiche ed industriali.

Due mesi dopo la prima legge "Bassanini" (n. 59/1997), entra in vigore la legge 15 maggio 1997, n. 127, anch'essa legata al medesimo Ministro, intitolata *"Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo"* (NOTA 35).

La legge contiene numerose novità che riguardano principalmente le amministrazioni locali con la riforma dei controlli, l'introduzione della figura del "Direttore generale", l'attribuzione di determinate competenze esterne ai dirigenti, la riorganizzazione del procedimento deliberativo, la riforma dei segretari comunali, ma che riguardano anche le regioni, si

<sup>39</sup> A.M. Sandulli, op. cit., p. 626.

<sup>40</sup> M.S. Giannini individua diversi tipi di procedimenti autorizzatori in base alla natura dell'effetto giuridico principale che produce il loro provvedimento. L'autore individua tre tipi di autorizzazione: Costitutiva, permissiva e ricognitiva. Le autorizzazioni costitutive vengono, a loro volta, classificate in autorizzazioni costitutive della capacità di agire, di legittimazione ad agire e di diritti. Queste ultime sono suddivise in autorizzazioni costitutive di diritti d'impresa e costitutive di diritti reali. Il diritto di impresa è liberamente acquistabile ed esercitabile. Può, però, accadere che la norma pubblicistica subordini l'acquisto del diritto di impresa al rilascio di una autorizzazione. Ne consegue che mentre, di regola, la manifestazione della libertà di impresa non ha una sua autonomia giuridica in quanto coincide interamente con gli atti della fattispecie costitutiva dell'impresa con l'autorizzazione è, al contrario, necessario un atto che formalizzi l'esplicazione del potere di iniziativa economica, che è, pertanto, coincidente con la richiesta di autorizzazione che dà inizio al relativo procedimento. Tra le autorizzazioni costitutive in materia di diritti reali rilevano quelle che ineriscono al diritto di proprietà e tra queste, quelle di approvazione dei progetti di opere inerenti a cose d'arte ed inerenti ad immobili compresi in ambiti di beni ambientali.

Si tratta di procedimenti contenuti in due leggi, risalenti nel tempo: la legge n. 1497 del 1939 sulle bellezze naturali e paesistiche e la legge n. 1089 del 1939 sulle cose di interesse storico ed artistico.

In entrambi i casi si tratta di cose riconducibili alla categoria dei beni culturali che se di appartenenza privata sono soggette a limitazioni, nella loro disponibilità, da parte della pubblica amministrazione.

Tra le facoltà sottratte al privato vi è quella di modificare la materialità della res: il privato non può restaurare l'immobile se ciò ne comporta l'alterazione dell'aspetto fisico. Se il privato intende procedere in questo senso dovrà presentare un progetto all'amministrazione competente ed ottenerne l'approvazione che costituirà, perciò, il diritto di realizzare la modificazione.

Per quanto concerne le autorizzazioni permissive essi si concretizzano in fatti giuridici permissivi, se positivi, ostativi, se negativi. In alcuni casi si tratta di procedimenti permissivi volti a valutare come lo svolgimento di un potere privato possa incidere in un certo interesse pubblico; in altri casi si tratta di procedimenti in cui emerge un potere prescrittivo della pubblica autorità. E' questo il caso in cui sussiste un'ampia discrezionalità tecnica dell'amministrazione che si manifesta, pertanto, in un potere prescrittivo.

Per un ulteriore approfondimento v. Diritto amministrativo, II, p.621, Giuffrè 1993.

<sup>41</sup> M.S. Giannini, op. cit, vol. II, p.612.

<sup>42</sup> M.S. Giannini, op. cit p. 614 e ss.

<sup>43</sup> Idem, p. 615.

pensi ai controlli, e l'amministrazione pubblica nel suo complesso, si pensi alla nuova disciplina della conferenza di servizi.

Rilievo ha, inoltre, la previsione di una riforma che semplifichi una serie di procedimenti o atti amministrativi come quelli sulla documentazione amministrativa (art. 1), quelli sulle dichiarazioni di nascita (art. 2, comma 1), sui certificati amministrativi relativi a fatti o stati permanenti cui è riconosciuta validità illimitata (art. 1, comma 2), sull'autocertificazione (art. 3), sul superamento del giuramento del Sindaco dinanzi al Prefetto (il Sindaco, ora, deve prestare giuramento davanti al Consiglio Comunale, art. 4).

In questa sede analizzeremo l'aspetto della riforma che risulta maggiormente rilevante ai fini della presente ricerca, rinviando l'approfondimento degli altri profili, che qui ci limiteremo ad enunciare, a sedi più appropriate (NOTA 36).

Per quanto concerne l'amministrazione locale, si tratta della nuova disciplina dei segretari comunali e della dirigenza locale, dei procedimenti per le delibere degli enti locali e responsabilità per la loro attuazione, dei controlli sugli enti locali, delle società con capitale pubblico locale, dei regolamenti comunali sul procedimento amministrativo.

Per quanto riguarda le innovazioni rispetto all'Amministrazione regionale si tratta dei controlli sugli atti delle regioni a statuto ordinario e dei difensori civici regionali.

Tra le innovazioni generali rilevano quella relativa alla soppressione delle autorizzazioni agli acquisti (art. 13), alla disciplina dei pareri (art. 17, comma 24), all'accesso alla magistratura, ed infine alla conferenza di servizi ed agli accordi di programma sui quali ora ci soffermeremo.

L'art. 17, commi da 1 a 11, della legge in esame, introduce una serie di integrazioni e modificazioni all'istituto della conferenza di servizi, come disciplinata dalla legge n. 241/1990, ed all'accordo di programma, come previsto dall'art. 27 della legge n. 142/1990 sull'ordinamento delle autonomie locali.

Due strumenti di semplificazione, disciplinati in via generale, come istituti da attivare qualora ricorrano determinate esigenze di semplificazione e cioè quando sia necessario salvaguardare determinati interessi considerati giuridicamente rilevanti e pertanto meritevoli di tutela.

Questi interessi, però, sono sempre più organizzati non *ex lege* bensì mediante rimedi, per così dire, consensuali; di qui la difficoltà di addivenire ad un giusto temperamento degli stessi.

Questa situazione di pluralità degli interessi incide, in modo anche abbastanza evidente, sull'organizzazione e sullo svolgimento dell'azione amministrativa.

La irrazionale distribuzione delle funzioni risente di un processo di stratificazione temporale per cui non solo le funzioni sono male distribuite tra le diverse amministrazioni, ma spesso la stessa funzione è frazionata tra diverse amministrazioni.

In questo quadro di grossa indeterminatezza, gli strumenti di semplificazione sono considerati sostanzialmente come strumenti di sostituzione procedimentale, in base ai quali si concentra l'esercizio delle attribuzioni diffuse in capo a numerosi soggetti.

## **2 - AUTORIZZAZIONE E SITUAZIONI DI VANTAGGIO PREESISTENTI**

La ricostruzione teorica dell'istituto autorizzatorio muove dall'intuizione della preesistenza, rispetto all'autorizzazione, di una situazione di vantaggio del privato.

Nella definizione tradizionale coniata da O. Ranelletti (NOTA 37) alla fine del secolo scorso, per autorizzazio-

<sup>44</sup> Per un approfondimento sul punto v. F. Fracchia, *Autorizzazioni amministrative e situazioni giuridiche soggettive*, p. 222 e ss., Jovene 1996

<sup>45</sup> M.S. Giannini, op. cit. p. 635:

<sup>46</sup> F. Fracchia, op. cit. p. 235

<sup>47</sup> F. Fracchia, cit. p. 248

<sup>48</sup> F. Fracchia, op. cit., 254.

ne si intende un atto che rimuove un limite legale all'esercizio di diritti del privato.

Lo studioso era partito dalla ricerca di una soluzione al problema della distinzione tra autorizzazione e concessione.

Egli ritenne che *“mentre le concessioni fossero atti costitutivi di diritti soggettivi nuovi a favore del privato, le autorizzazioni fossero atti che rimuovessero impedimento all'esercizio di diritti del privato”* (NOTA 38).

Tale definizione ha costituito un importante punto di partenza di tutti i successivi studi sulla materia ed è stata accolta dalla maggior parte della dottrina che pone nella rimozione del limite legale all'esercizio di un diritto, l'essenza della autorizzazione.

Secondo la teoria dominante, l'autorizzazione è quel provvedimento mediante il quale la pubblica amministrazione, nell'esercizio di un'attività discrezionale in funzione preventiva, provvede alla rimozione di un limite legale che si frappone all'esercizio di un'attività inerente ad un diritto soggettivo o ad una potestà pubblica che devono preesistere in capo al destinatario.

Questa impostazione è stata ripresa da un'autorevole dottrina che definisce i provvedimenti autorizzativi come quei provvedimenti che consistono *“nel consentire l'attività sulla base di una valutazione discrezionale (di volta in volta ancorata a criteri più o meno elastici) circa la rispondenza, nella specie, delle singole condizioni volute dalla legge a quei particolari interessi collettivi a salvaguardia dei quali presiede la potestà autorizzatoria”* (NOTA 39).

Secondo questa dottrina gli atti autorizzatori, essendo connaturali alla posizione giuridica del privato, si configurano come ampliativi non della sfera giuridica ma della sfera d'azione del privato. Ne discende la necessaria preesistenza di una facoltà o di un potere del destinatario che si concretizza in un diritto soggettivo in attesa di espansione.

Alla dottrina procede ad una distinzione basata sugli effetti e sulla funzione del provvedimento autorizzatorio, individuando, accanto alle autorizzazioni permissive, autorizzazioni costitutive che danno origine ad una posizione che non presuppone la preesistenza di alcun diritto in capo al destinatario (NOTA 40).

In aderenza all'impostazione tradizionale, gli elementi costitutivi della fattispecie autorizzativa possono essere identificati nell'esistenza di un limite legale all'esercizio di un'attività che riguarda un diritto soggettivo o un potere; in una valutazione discrezionale della pubblica amministrazione in funzione preventiva che tiene conto dell'interesse pubblico primario; nella rimozione di un limite legale.

I procedimenti autorizzatori poiché si presentano in una varietà di forme, *“non si possono ridurre al semplice modello del fatto permissivo dell'esercizio di un diritto, come inteso dalla giurisprudenza”* (NOTA 41). Alla luce di questa affermazione, i provvedimenti in questione si distinguono sulla base della funzione alla quale sono preordinati, in procedimenti autorizzatori in funzione di controllo e procedimenti autorizzatori in funzione di programmazione (NOTA 42).

I primi realizzano interamente lo schema del controllo, ossia *“si compongono di un giudizio volto a riscontrare a regole predeterminate il concreto contenuto del potere materiale oggetto del procedimento, e di una misura, che è il provvedimento autorizzatorio”* (NOTE 43).

I secondi sono strumenti che ordinano le attività di operatori ai precetti di piani o programmi.

L'ordinamento, in sostanza, attribuisce ad un soggetto una posizione di vantaggio connessa ad un particolare rapporto giuridico.

Alcuni ritengono che la situazione giuridica incisa dall'autorizzazione attenga alla sfera giuridica complessiva

<sup>49</sup> F. Fracchia, op. cit., p. 635.

<sup>50</sup> Idem, p. 635.

del soggetto e non al solo diritto soggettivo (NOTA 44), postulando che la necessità di conciliare interessi pubblici e posizioni private non può essere limitata alle sole posizioni di diritto soggettivo, dovendo, al contrario, investire la sfera giuridica complessiva dei soggetti cui afferiscono diritti, poteri, capacità. In realtà dovrebbe dirsi che i procedimenti autorizzatori (in particolare quelli permissivi) attengono a qualsiasi situazione soggettiva attiva, esistendo e potendo esistere autorizzazioni all'esercizio di potestà, di diritti potestativi, di interessi legittimi oltre che di diritti soggettivi veri e propri (NOTA 45).

Spesso alcune esplicazioni delle situazioni di vantaggio sono fatte oggetto di norme di condotta vincolanti per il titolare di poteri o diritti.

Regole di esercizio sono, così, imposte al privato mediante atti amministrativi.

Così facendo, alcune tra le numerose possibilità di azione sono subordinate ad un intervento pubblico che di fatto limita l'autonomia privata soggettivamente intesa.

E' questo l'aspetto che rileva i fini della presente ricerca in quanto l'analisi dell'autorizzazione si correla al profilo del condizionamento pubblicistico della possibilità di esplicazione della sfera giuridica del privato. Il riconoscimento della titolarità di situazioni di vantaggio in capo al privato, che richiede l'autorizzazione al fine di poter esercitare una particolare attività, respinge, pertanto, l'affermazione secondo cui l'autorizzazione "costituisce" posizioni soggettive: il privato *"può infatti svolgere verso altre direzioni la libertà di iniziativa economica, ovvero utilizzare diversamente il proprio bene anche a prescindere dall'autorizzazione, in quanto il limite imposto dall'ordinamento salvo autorizzazione, riguarda soltanto alcune tra le moltissime forme di esplicazione della situazione di vantaggio, la quale sotto altri profili permane e preesiste"* (NOTA 46).

Sotto il profilo funzionale l'autorizzazione appare caratterizzata dalla prevalenza di un interesse pubblico a fronte di un interesse privato.

Si può, perciò, affermare che l'esercizio di un'attività risulta prima limitata dalla legge, in seguito autorizzata in concreto, quando la realizzazione di un interesse privato non pregiudichi l'interesse pubblico. All'amministrazione è affidata la verifica della compatibilità tra la realizzazione di un interesse privato ed un interesse pubblico.

Tale verifica può essere compiutamente realizzata non solo con la valutazione dell'assenza di contrasto tra i due interessi ma, secondo parte della dottrina (NOTA 47), anche *"rendendo servente l'interesse privato rispetto a quello pubblico, spesso addirittura conformando l'azione dell'autorizzato in vista del conseguimento (anche) di finalità collettive"*.

A livello di disciplina normativa l'istituto dell'autorizzazione appare molto complesso poiché ricomprende i seguenti aspetti: il riconoscimento di una situazione giuridica di vantaggio; la limitazione, da parte della legge, di una o più modalità di realizzazione della suddetta situazione di vantaggio; l'esistenza di un potere di autorizzare in concreto l'attività diretta alla situazione di vantaggio; le disposizioni che vincolano la pubblica amministrazione al rilascio dell'atto in presenza dei requisiti richiesti.

E' evidente come l'autorizzazione fornisca all'amministrazione uno strumento di condizionamento delle situazioni di vantaggio preesistenti.

Sotto il profilo del rapporto tra autonomia privata ed ordinamento, il regime autorizzatorio comporta la riduzione della libertà di scelta del privato, titolare della posizione di vantaggio, in ordine al suo esercizio, che potrà realizzarsi soltanto in seguito ad un intervento dell'amministrazione (NOTA 48).

Un esempio in questo senso è rappresentato dall'operazione per la cui realizzazione è richiesto il permesso dell'amministrazione, che verrà espresso con riguardo al rispetto degli interessi pubblici.

<sup>51</sup> Sul punto v. Tar Emilia - Romagna, sez. Parma, 20/3/1990, n. 116

Ne consegue che una forma di manifestazione di situazioni di vantaggio è sottratta alla esclusiva determinazione del soggetto titolare, senza però che a seguito della valutazione di compatibilità con interessi pubblici, la pubblica amministrazione si sostituisca completamente al privato nella scelta di esercizio.

Vi sono dei casi, però, in cui “l’incidenza” nella sfera soggettiva del privato appare maggiormente rilevante. Si tratta dei casi in cui la legge non si limita ad isolare aspetti dell’esercizio di situazioni di vantaggio preesistenti, mediante attribuzione all’amministrazione del potere di condizionamento, ma prevede che questo incida sulle modalità di esercizio, attribuendo alla pubblica amministrazione il compito di dettare prescrizioni vincolanti l’attività del privato.

Al privato risulta così sottratta la possibilità di scegliere, a seguito del rilascio dell’autorizzazione, come realizzare i propri interessi, dovendo, al contrario, rispettare regole eteronome emanate in vista della tutela di interessi pubblici.

Il contenuto prescrittivo di alcuni tipi di autorizzazione valgono a dirigere l’attività del privato verso il perseguimento di finalità pubbliche.

La pubblica amministrazione gode di un’ampia discrezionalità nel valutare la compatibilità tra gli interessi pubblici e le operazioni che il privato intende compiere.

L’autorizzazione ha un contenuto prescrittivo, *“per questa sua parte può essere intesa come atto regolativo di un’attività” professionale od imprenditoriale che sia, ma è sempre “svolgimento di una situazione soggettiva”* (NOTA 49).

Queste regole *“divengono clausole di esercizio del diritto di impresa”* (NOTA 50), poiché si trasformano in strumento, alternativo, di disciplina pubblica del diritto di impresa.

Vi sono, inoltre, dei casi in cui fonti legislative predeterminano i requisiti ed i presupposti in presenza dei quali l’amministrazione deve rilasciare l’autorizzazione, riducendone, *ex lege*, la discrezionalità.

L’ordinamento, cioè, impone il rilascio dell’autorizzazione quando il privato abbia rispettato le condizioni relative alle modalità di esplicazione di situazioni di vantaggio.

Si pensi al rilascio della concessione edilizia, dove prescrizioni normative vincolano alcuni profili dell’attività privata nel senso che impongono al privato di eseguire alcune modalità costruttive con la conseguenza che il rispetto delle stesse, accertato con l’esame della domanda del privato, vincola l’amministrazione al rilascio del provvedimento.

L’autorizzazione, in sostanza, detta prescrizioni relative alle modalità costruttive contenute anche in atti amministrativi quali i piani regolatori ed i regolamenti edilizi.

Ciò nonostante, non va trascurato il fatto che l’iniziativa e la titolarità dell’operazione economica condotta rimangono private.

Sul profilo del contenuto prescrittivo delle autorizzazioni in materia ambientale ci siamo già ampiamente soffermati.

A titolo esemplificativo, ci limitiamo a ricordare le disposizioni in tema di autorizzazione prescrittiva, dettate dal DPR n. 203/1988 sulla qualità dell’aria e sull’inquinamento prodotto dagli impianti industriali.

La regione, in sede di autorizzazione delle emissioni in atmosfera di sostanze inquinanti, è tenuta a fissare i valori delle emissioni degli impianti in atmosfera di tali sostanze (art. 7), sulla base della migliore tecnologia disponibile e ad accertare che siano previste tutte le misure appropriate di prevenzione dell’inquinamento

<sup>52</sup> Sul punto vedi G. Meloni, Conferimento di funzioni e riordino dell’amministrazione nel settore ambientale secondo la legge n. 59 del 1997, Realizzazione al VII International Icef Conference “sul tema” Environment and Culture the common heritage of humankind<sup>2</sup>, tenutasi presso il CNR nel 1997; id., L’assetto delle competenze provinciali in materia ambientale alla luce della legge n. 59/1997, in Le provincie 6/1997, p. 60.

<sup>53</sup> Che ha convertito il DL 4/12/1993, n. 496, Disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione dell’Agenzia Nazionale per la protezione dell’ambiente, GU n. 21, del 27/1/94.

atmosferico (NOTA 51).

La regione, ove accerti che le emissioni superino i limiti indicati nell'autorizzazione, è inoltre tenuta a prescrivere le misure necessarie per riportare le emissioni nei limiti prescritti (art. 8, comma 3).

Infine, per il rilascio delle autorizzazioni all'impianto di uno stabilimento industriale per un'industria classificata insalubre o pericolosa, l'autorità fissa delle regole precise affinché si introducano nel processo produttivo delle cautele e degli accorgimenti tecnici di lavorazione, si adottino attrezzature di sicurezza, si seguano determinati processi per l'eliminazione o la riduzione delle esalazioni inquinanti o per provvedere agli scarichi.

Con la legge n. 241/1990 accanto ai tradizionali modelli procedimentali in materia di autorizzazione, basati sull'emanazione di provvedimenti espressi, sono sorti nuovi modelli procedimentali che si inquadrano nel processo di semplificazione dell'azione amministrativa.

Un primo modello è ispirato alla c.d. *deregulation*, che comporta la sostituzione dell'autorizzazione espressa con la semplice presentazione di denuncia da parte del soggetto interessato circa l'inizio di una determinata attività economica ed è disciplinato dall'art. 19, legge n. 241/1990, come modificato dall'art. 2, legge n. 537/1993.

Il fatto che il privato possa legittimamente iniziare un'attività anche in assenza di un'autorizzazione, conferma la tesi secondo cui tali situazioni di vantaggio sussistono indipendentemente dai provvedimenti amministrativi.

Si consideri, inoltre, che l'art. 19 trova applicazione nell'ambito di quelle attività in precedenza subordinate ad *“autorizzazione, licenza, abilitazione, nulla osta, permesso o altro atto comunque denominato”*.

Un secondo modello procedimentale si concretizza nella sostituzione di un provvedimento autorizzativo espresso con uno tacito, il c.d. silenzio-assenso come disposto dall'art. 20, legge n. 241/1990, non avendo sul punto la legge n. 59/1997 apportato alcuna innovazione.

### **3 - IL POSSIBILE IMPATTO DELLA LEGGE RECANTE RIFORMA SUL SETTORE AMBIENTALE**

La legge n. 59/1997 assegna un ruolo prioritario agli interventi di riformulazione, secondo gli obiettivi di semplificazione e razionalizzazione dell'azione amministrativa, della disciplina di determinati procedimenti, individuati dall'Allegato 1 della medesima legge.

Per quanto riguarda il settore ambientale, vengono individuati, perché siano disciplinati alla luce dei principi espressi dalla legge, i seguenti procedimenti indicati nel citato Allegato:

- l'istruttoria per la valutazione di incidenti rilevanti connessi a determinate attività industriali (n.37, Alleg. 1);
- il procedimento per il trattamento delle acque reflue (n. 45, Alleg. 1);
- il procedimento di autorizzazione e commercializzazione di presidi medico-chirurgici (n. 48, Alleg. 1);
- il procedimento relativo alla organizzazione territoriale del servizio idrico integrato (n. 51, Alleg., 1);
- il procedimento di rilascio delle autorizzazioni per lo scarico idrico al suolo (n. 104, Alleg. 1);
- il procedimento per il rilascio delle autorizzazioni per le immissioni in atmosfera (n. 109, Alleg. 1).

Per quanto riguarda i procedimenti di autorizzazione per la realizzazione di nuovi impianti produttivi (n. 26, Alleg. 1), le procedure relative all'incentivazione, ampliamento, ristrutturazione e riconversione degli impianti industriali (n. 42, Alleg. 1) e le procedure per la localizzazione degli impianti industriali e per la determinazione

<sup>54</sup> G. Meloni, ult. op. cit., p. 61.

<sup>55</sup> G. Meloni, ult. op. cit., p. 62



delle aree destinate agli insediamenti produttivi (n. 43, Alleg. 1), essi hanno, recentemente, trovato attuazione con il DPR n. 447/1998 su cui ci soffermeremo in seguito.

L'attuazione della Legge n. 59 porterà sensibili cambiamenti in alcuni settori dell'amministrazione pubblica poiché rappresenta l'occasione per un ripensamento delle competenze e degli assetti organizzativi, anche nel settore ambientale ed in particolare, nell'assetto delle competenze in materia (NOTA 52).

Fino ad oggi abbiamo assistito a vicende che hanno portato ad un regime delle competenze caratterizzato, da un lato, dalla tendenza a trasferire competenze verso gli enti territoriali (regioni, enti locali), dall'altro lato, da processi di riaccentramento dei poteri in capo all'amministrazione statale.

Per quanto riguarda, in particolare, il ruolo delle province nel settore ambientale va rilevato come esso si sia modificato nel corso degli anni grazie prima alla legge n. 142/1990 sulle autonomie locali ed in seguito alle leggi in esame.

Prima del 1990, infatti, non mancavano funzioni provinciali in materia ambientale, ma queste erano marginali, mancando un vero assetto organizzativo delle competenze di interesse provinciale.

Il rafforzamento del ruolo della provincia, che, come abbiamo detto, si realizza con la legge sulle autonomie locali n. 142, passa, altresì, attraverso l'attribuzione di significative funzioni in campo ambientale, soprattutto in materia di *“difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità: tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche; protezione della flora e della fauna, parchi e riserve naturali; caccia e pesca nelle acque interne; organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi e delle emissioni atmosferiche e sonore”* (art. 14, legge n. 142/1990).

A queste si aggiungono i poteri programmatori della provincia nell'assetto del territorio (art. 15, legge n. 142/1990).

Tuttavia, le norme che attribuiscono tali competenze alle province non sono direttamente esecutive, necessitando per la loro attuazione, dell'intervento della regione che dovrebbe provvedere a delegare o attribuire le funzioni a favore dell'ente locale, secondo quanto previsto dall'art. 3, commi 1 e 2, della legge n. 142/1990.

L'inerzia della regione ha, di fatto, bloccato l'operatività dell'art. 14 e, di conseguenza, della provincia, tanto che il legislatore statale, con la legge n. 61/1994 (NOTA 53), ha voluto ribadire l'impegno delle regioni a provvedere all'attribuzione delle funzioni ambientali alla provincia.

Si è, infatti, disposto, all'art. 02, comma 1, che le regioni ai sensi della legge n. 142, *“provvedano, entro sei mesi all'organica ricomposizione in capo alle province delle funzioni amministrative in materia ambientale di cui all'art. 14”*.

La legge attribuisce, inoltre, alle province, in attesa di leggi regionali, le funzioni di autorizzazione e controllo per la salvaguardia dell'igiene dell'ambiente, che erano di competenza delle USL (art. 02, comma 3, legge n. 61/1994) ed a queste sottratte con referendum (DPR n. 177/1993, n. art. 1, comma 1).

Nello stesso senso si muove la legge n. 59/1997 che nel ribadire la competenza delle regioni al conferimento delle funzioni in capo alle province, ai comuni ed agli altri enti locali nelle materie di cui all'art. 117 Cost. (art. 4, comma 1), dispone che *“ciascuna regione adotta la legge di puntuale individuazione delle funzioni trasferite o delegate agli enti locali e di quelle mantenute in capo alla regione stessa”* (art. 4, comma 5) entro sei mesi dall'emanazione dei decreti legislativi.

Qualora la regione non provveda entro il termine fissato, il Governo potrà provvedere direttamente nel ripartire le funzioni tra regione ed enti locali, con decreto legislativo valevole fino a quando non intervenga la legge regionale.

Siamo in presenza di un sistema sostanzialmente diverso da quello previsto nella legge n. 61/1994, in quanto introduce *“un vero e proprio intervento sostitutivo dello Stato - anche se successivo, provvisorio e in via suppletiva - utilizzabile in via generale e cioè per il complesso delle funzioni da redistribuire”* (NOTA 54).

Per quanto riguarda il settore ambientale è possibile che a fronte dell'inerzia della regione, il Governo intervenga per assegnare alle province il complesso delle funzioni ambientali previste dall'art. 14 della legge n. 42/1990, superando, così, la portata della legge n. 61/1994, relativamente alle attività di autorizzazione e controllo per l'igiene ambientale.

La legge n. 59, mira, così, alla piena attuazione della legge n. 142 nonché alla riforma dell'assetto complessivo delle funzioni amministrative dello Stato, delle regioni e degli enti locali.

Al contempo, però, questa legge manifesta, ancora una volta, le difficoltà per una definizione della materia ambientale.

Essa, infatti, attribuisce allo Stato *“compiti di rilievo nazionale del sistema della protezione civile, per la difesa del suolo, per la tutela dell'ambiente e della salute”* (art. 1, comma 4, lett. c) nonché *“i compiti strettamente preordinati alla programmazione, progettazione, esecuzione e manutenzione di grandi reti infrastrutturali dichiarate di interesse nazionale con legge statale”* (art. 1, comma 4, lett. b).

L'ambito di competenza riservato allo Stato è piuttosto ampio e, a parte l'esplicito riferimento alla tutela dell'ambiente, esso si estende fino a settori strettamente connessi con quello ambientale.

E' così che *“l'interesse ambientale risulta rafforzato come interesse trasversale rispetto a molteplici compiti dell'intervento pubblico di dimensione nazionale, e quindi sottratto alla competenza dei soggetti autonomi territoriali”* (NOTA 55).

Sono conferite alle regioni, province e comuni la competenza su interessi che non sono di valenza nazionale, secondo i principi fissati dalla legge di delega ed in particolare secondo il principio di sussidiarietà, in base al quale gran parte delle competenze devono essere assegnate al comune, con l'eccezione di quelle territorialmente incompatibili.

Questo principio dovrebbe essere funzionale a limitare i rischi di accentramento di funzioni allo Stato mentre l'attuazione della legge n. 59 dovrebbe riuscire a frenare un analogo processo di accentramento regionale nel settore ambientale.

## **CAPITOLO QUARTO**

**PROSPETTIVE DI SEMPLIFICAZIONE DEL PROCEDIMENTO  
AUTORIZZATIVO AMBIENTALE:  
L'AUTORIZZAZIONE INTEGRATA AMBIENTALE**

# **1 - IL DECRETO LEGISLATIVO 4 AGOSTO 1999, N. 372, ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA 96/61/CE RELATIVA ALLA PREVENZIONE E RIDUZIONE INTEGRATE DELL'INQUINAMENTO**

La vicenda di numerosi ed autonomi procedimenti autorizzatori per il controllo settoriale degli inquinamenti in materia di emissioni atmosferiche, rumore, scarichi idrici, rifiuti e per il controllo delle attività industriali a rischio, tutti concorrenti e preliminari all'installazione di un impianto, alla realizzazione di un'opera o all'esercizio di un'attività, sono all'origine dei noti problemi di coordinamento dei procedimenti e delle autorità competenti nonché degli obblighi differenziati e dei tempi non prevedibili a carico dei soggetti interessati.

Tenta di dare una prima soluzione a questo problema, il recente D.lvo n. 372/1999 che si limita ad attuare un parziale recepimento della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento.

La procedura di autorizzazione integrata, disciplinata dal recente decreto, si applica infatti, soltanto agli impianti esistenti di cui all'Alleg. 1, poiché, conformemente a quanto disposto dalla delega contenuta nella legge comunitaria per il 1995-1997 (Legge 24 aprile 1998, n. 128), la disciplina relativa al rilascio dell'autorizzazione per la realizzazione dei nuovi impianti è demandata alla normativa emanata in recepimento della direttiva 97/11/CE in materia di VIA.

L'art. 21 della legge comunitaria n. 128/1998 precisa, infatti, che l'attuazione della direttiva 96/61/CE sulla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento *“per questo riguarda il rinnovo delle autorizzazioni per gli impianti esistenti dovrà assicurare il riordino e la semplificazione dei procedimenti concernenti il rilascio di pareri, nulla osta e autorizzazioni, prevedendone l'integrazione per quanto attiene alla materia ambientale, ferma restando, per quanto riguarda i nuovi impianti e le modifiche sostanziali, l'applicazione della normativa interna emanata in attuazione della direttiva comunitaria in materia di valutazione di impatto ambientale”*.

Il concetto di controllo integrato dell'inquinamento introdotto dalla direttiva 96/61/CE c.d. IPPC (*Integrated Pollution Prevention and Control*) nasce dalla consapevolezza che nessun elemento dell'ambiente è distinto dagli altri, ma che ognuno di esso, fa parte di un tutto.

Esso si propone un duplice obiettivo: il superamento dell'approccio normativo settoriale (aria, acqua, suolo, rumore, etc.) anche attraverso la previsione di un'unica procedura autorizzatoria; la migliore definizione e la più larga adozione delle “Migliori Tecniche Disponibili” (*Best Available Techniques*), al fine di ottenere la realizzazione dei valori di qualità ambientale previsti nell'area dove è localizzato l'impianto.

L'obiettivo principale è quello di prevenire e ridurre al minimo il rischio di danni per l'ambiente unitariamente inteso.

Assistiamo, pertanto, al progressivo abbandono del sistema di controllo dell'inquinamento tradizionalmente inteso, in quanto viene incoraggiato un nuovo approccio che preveda l'effetto ambientale delle emissioni nel settore in cui esse sono convogliate e che, al contempo, calcoli le probabilità di passaggio di queste emissioni in altre parti dell'ambiente.

Ne consegue che l'operatore, già in fase di progettazione dell'impianto, deve tenere conto della dimensione ambientale e deve comunicare i risultati all'amministrazione competente affinché possa verificare, prima del rilascio dell'autorizzazione, la previsione di tutte le misure di prevenzione dell'inquinamento.

L'autorizzazione integrata ambientale così concepita, consente il controllo dell'inquinamento prodotto dall'impianto nell'ambiente unitariamente inteso.

La direttiva IPPC dispone, pertanto, che vengano ricondotti in un'unica procedura autorizzatoria, i procedimenti relativi ai singoli settori di tutela ambientale (aria, acqua, suolo) riferibili al medesimo impianto.

Tale sistema segna un punto di rottura con il tradizionale approccio settoriale che imponeva tanti procedimenti e provvedimenti autorizzatori quanti erano i settori ambientali in cui si andava ad operare.

Per “autorizzazione integrata ambientale” si intende, perciò, il provvedimento che autorizza l’esercizio di un impianto o di parte di esso a determinate condizioni che devono garantire che l’impianto sia conforme ai requisiti fissati dalla legge (art. 2, punto 9, Direttiva 96/61/CE interamente recepito dall’art. 2, comma 9, D.lvo n. 327/1999).

Il rilascio dell’autorizzazione integrata ambientale è subordinato alla presentazione, da parte del gestore dell’impianto, di una domanda che deve contenere tutte le indicazioni necessarie alla descrizione della tipologia dell’impianto e delle misure previste per minimizzare le emissioni inquinanti e per ottenere un elevato livello di protezione ambientale.

L’autorizzazione integrata sostituisce, perciò, ogni altro visto, nulla osta, parere o autorizzazione in materia ambientale, fatto salvo il D.Lvo n. 334/1999, che recepisce la direttiva 96/82/CE in tema di rischi di incidenti rilevanti (art. 4, comma 10, D.lvo n. 372/1999), ed in sostanza, i singoli provvedimenti autorizzatori ambientali emanati in applicazione delle rispettive discipline di settore.

Essa contiene prescrizioni specifiche, inderogabili, fissate secondo parametri e criteri predeterminati dalla legge, ciò al fine di evitare che la stessa sia abusivamente ampliata nel suo contenuto.

L’autorizzazione integrata ambientale, infatti, individua tutte le misure necessarie per soddisfare i principi di prevenzione ambientale e per assicurare il rispetto delle norme di qualità ambientale e l’utilizzo delle migliori tecniche disponibili (art. 6, D.lvo n. 372/1999), le modalità previste per la protezione dell’ambiente nel suo complesso (art. 4, comma 11), le prescrizioni dei valori limite di emissione ed i requisiti di controllo delle emissioni ritenute necessarie al conseguimento degli obiettivi di riduzione integrata degli inquinamenti e di elevato livello di protezione ambientale (art. 5, commi 5, 6, 7, D.lvo n. 372/1999).

Le prescrizioni possono essere sottoposte a rinnovo quinquennale ed a riesame anche a richiesta delle autorità competenti in materia ambientale che ne ravvisino la necessità in relazione al mutamento delle condizioni ambientali o delle migliori tecniche disponibili (art. 7, D.lvo n. 372/1999). Tali prescrizioni devono essere attuate dal gestore entro un termine stabilito dallo stesso provvedimento autorizzatorio che non può, comunque, superare il 30 ottobre 2007 (art. 4, comma 11, D.lvo n. 372/1999), mentre tutti i procedimenti di rilascio dell’autorizzazione integrata ambientale devono concludersi entro il 30 ottobre 2004 (art. 4, comma 14).

Ai fini del rilascio dell’autorizzazione integrata ambientale, l’amministrazione competente coordina, attraverso la convocazione di un’apposita conferenza di servizi, la partecipazione delle altre autorità competenti per l’esercizio degli impianti (art. 4, comma 8).

Una volta acquisite le determinazioni dalle suddette amministrazioni, considerate le eventuali osservazioni sulla domanda presentate dai soggetti interessati, l’autorità competente, nel termine di 150 giorni dalla presentazione della domanda, rilascia un’autorizzazione che contiene le condizioni che garantiscono la conformità dell’impianto ai requisiti previsti dalla legge (art. 4, comma 9).

Qualora l’autorità competente non rilasci l’autorizzazione integrata ambientale entro il termine di 150 giorni dalla presentazione della domanda, scattano i poteri sostitutivi di cui all’art. 5 del D.lvo n. 112/1998 (art. 4, comma 13, D.lvo n. 372/1999).

Da tale coordinamento consegue l’attribuzione in capo ad un’unica autorità della competenza al rilascio di un unico provvedimento autorizzatorio che contenga le condizioni di conformità dell’impianto ai requisiti previsti dalla legge.

<sup>56</sup> Rapporto finale IMPEL Network, dicembre 1998, “Interrelationship between IPPC, EIA Directives and EMAS Regulation”.

Viene, in sostanza, previsto un procedimento autorizzatorio unico ed un'unica autorità competente del procedimento autorizzatorio ambientale.

Questa impostazione presuppone la costituzione di forme di cooperazione strutturali e funzionali che consentano la collaborazione e l'azione coordinata tra diversi livelli di governo e di amministrazione che in sede di conferenza di servizi partecipano alla formazione dell'autorizzazione integrata ambientale.

E' la sola autorità competente che funziona, però, come autorità dotata di funzione autorizzatoria (art. 4, comma 9, d.LVO N. 237/1999).

Se quanto detto è vero, conformemente a quanto disposto dalla direttiva IPPC, la procedura di rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale appena descritta dovrebbe poter sostituire le attuali procedure di controllo settoriale sugli inquinamenti.

Ma il recente decreto n. 372/1999, che recepisce parzialmente la citata direttiva IPPC, giunge alle medesime conclusioni?

Assistiamo, perciò, all'abrogazione tacita delle discipline e delle procedure di controllo di settore attualmente vigenti.

Questa norma rappresenta, dunque, il fondamentale strumento di riordino e di unificazione degli attuali controllo settoriali, tanto atteso?

La sensazione che si avverte, ad un primo esame della legge, è di trovarsi di fronte ad una norma incompleta, che risulterà probabilmente inefficace, dove il legislatore, anziché operare una semplificazione e razionalizzazione procedurale delle discipline di settore vigenti, perde di vista il quadro generale ed il principio ispiratore della norma limitandosi solo a sfiorare il complesso tema che andava affrontato, il cui approfondimento viene rinviato ad un intervento successivo e cioè alla elaborazione di una legge sulla valutazione di impatto ambientale.

La norma in esame affronta, perciò, con una certa disinvoltura e superficialità un tema di straordinaria importanza che, se adeguatamente sviluppato, avrebbe prodotto la semplificazione e lo snellimento del sistema autorizzatorio ambientale mediante l'introduzione di una procedura unica di controllo degli inquinamenti.

Il decreto, al contrario, fa sorgere numerosi problemi in ordine sia alla individuazione delle discipline settoriali e dei procedimenti autorizzatori che dovrebbero confluire nella procedura unica, sia al rapporto con le procedure autorizzatorie attualmente vigenti per gli impianti produttivi, che al rapporto con la disciplina ambientale applicata ad alcune tipologie di opere.

Bisognerà attendere l'entrata in vigore della normativa di recepimento della direttiva sulla VIA (attualmente in discussione alle Camere), cui il D.lvo n. 372/1999 demanda la sostanziale attuazione della direttiva IPPC, per avere finalmente chiaro il complesso quadro di riferimento del processo di semplificazione procedurale che si intende attuare?

## **2 - RAPPORTO TRA AUTORIZZAZIONE INTEGRATA AMBIENTALE E VIA**

Alla luce di quanto previsto dalla delega legislativa contenuta nella legge n. 128/1998, il recepimento della direttiva IPPC è limitato al caso degli impianti esistenti, con l'esclusione, pertanto, della disciplina relativa al rilascio dell'autorizzazione per la realizzazione di nuovi impianti (e di modifiche sostanziali), la cui regolamentazione è demandata alla normativa di recepimento della direttiva 85/337/CE come modificata dalla direttiva 97/11/CE, attualmente in discussione alle Camere.

Nel caso di impianti già assoggettati a valutazione di impatto ambientale ai sensi della direttiva 85/337/CE come modificata dalla direttiva 97/11/CE, le informazioni elaborate conformemente a questa direttiva, possono essere utilizzate ai fini della presentazione della domanda e sono pertanto prese in considerazione per il rilascio dell'autorizzazione (art. 4, comma 4, D.Lvo n. 372/1999).

Si può, pertanto, ritenere che per gli impianti esistenti si applicherà la disciplina dettata dal D.lvo n. 372/1999, per gli impianti nuovi ricompresi in determinate categorie previste dalla legge, si applicherà la disciplina dettata dalla normativa sulla VIA, ed infine, per gli impianti nuovi, per quanto non disciplinato nella normativa emanata in attuazione della direttiva in materia di VIA, si applicheranno le norme del D.lvo n. 372/1999 (art. 15, comma 1, D.lvo n. 372/1999).

Trova, allora, applicazione il principio dell'unificazione tra VIA ed IPPC, inquadrata nell'ambito di una procedura singola, o al contrario, si fa largo l'ipotesi di una procedura coordinata che soddisfi requisiti di ambedue le normative?

Anche su questo punto il legislatore non sembra aver fatto chiarezza, lasciando, pertanto, spazio a differenti interpretazioni.

Rispetto alla possibilità di scegliere il tipo di coordinamento tra procedura VIA ed IPPC, che meglio si adatti alle proprie esigenze, gli Stati membri possono decidere:

- a) - di predisporre un'unica procedura di coordinamento per VIA ed IPPC (inclusa la Seveso) per un unico elenco di progetti;
- b) - di applicare le condizioni di VIA e di IPPC separatamente, sottoponendo un progetto ad ambedue le procedure. In questo caso le procedure debbono svolgersi in successione, ma i risultati della procedura di VIA devono essere considerati ai fini del rilascio dell'autorizzazione prevista dalla direttiva IPPC;
- c) - di disporre una fase comune per la partecipazione pubblica, mantenendo comunque separate le altre fasi procedurali (NOTA 56).

Sembrerebbe, comunque, che, come il legislatore comunitario, anche quello nazionale non abbia voluto ridurre la VIA ad un mero momento istruttorio di verifica preliminare nell'ambito del procedimento IPPC ma abbia, al contrario, inteso garantirne l'autonomia, valorizzandone l'efficacia ai fini del rilascio dell'autorizzazione.

Tale principio, introdotto dall'art. 1, comma 2, della direttiva 97/11/CE che modifica la direttiva 85/337/Ce, concernente la valutazione di impatto ambientale, secondo cui *“gli Stati membri possono prevedere una procedura unica per soddisfare i requisiti della presente direttiva e quelli della direttiva 96/61/CE”*, è stato ripreso dall'art. 2, comma 8, del D.Lvo n. 372/1999 che identifica l' *“autorità competente al rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale”* nella *“medesima autorità statale competente al rilascio del provvedimento di valutazione di impatto ambientale”* o nell'autorità individuata dalla regione (quando si tratti di VIA per i progetti di competenza regionale) *“tenuto conto dell'esigenza di definire un unico procedimento per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale”*.

Il progetto di legge attualmente all'esame delle Camere (testo unificato dei DDL nn. 64, 149, 422, relatore on. Turrone), di recepimento della direttiva 85/337/CE, come modificata dalla direttiva 97/11/CE e della direttiva 96/61/CE, definisce i principi generali, le procedure, le norme quadro per la tutela dell'ambiente nei progetti aventi un prevedibile rilevante impatto sul medesimo.

Secondo l'art. 2, comma 3, il provvedimento di valutazione di impatto ambientale *“è obbligatorio e vincolante, costituisce autorizzazione ambientale integrata, comprensiva, e quindi, sostitutiva di tutte le autorizzazioni ed i pareri necessari in materia ambientale e deve intervenire prima del rilascio del provvedimento amministrativo che consente in via definitiva la realizzazione dei progetti di cui al comma 4”* (si fa riferimento all'allegato A della stessa proposta di legge ed agli allegati A e B del DPR 12/4/

1996 concernente atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'art. 40, comma 1 della legge n. 146/1994 concernente disposizioni in materia di valutazione d'impatto ambientale).

La valutazione d'impatto ambientale, come delineata dalla proposta di legge, *"individua, descrive e giudica, in modo appropriato ed integrato in un'unica procedura per ciascun caso particolare e conformemente agli articoli seguenti, gli effetti diretti ed indiretti di un progetto, e delle sue principali alternative, compresa l'alternativa zero, sull'uomo, sulla fauna, sulla flora, sul suolo, sulle acque di superficie e sotterranee, sull'aria, sul clima, sul paesaggio, sui beni materiali e sul patrimonio culturale, sociale ed ambientale e sull'interazione tra detti fattori e valuta inoltre le condizioni per la realizzazione e l'esercizio delle opere e degli impianti"* (art. 2, comma 2).

In sostanza, il provvedimento di VIA sembra destinato a svolgere un'ulteriore funzione di autorizzazione unica ambientale ai sensi della direttiva 96/61/CE, andandosi, pertanto, a sostituire al provvedimento autorizzatorio dell'opera.

Il progetto di legge non sembra aver adeguatamente risolto il problema del rapporto tra procedura VIA ed IPPC.

Non è, infatti, chiaro quale modello di coordinamento sia quello prescelto.

La procedura di VIA confluisce nella procedura IPPC con la conseguente unificazione delle due procedure? Oppure esse si mantengono reciprocamente autonome e separate pur essendo l'una preliminare all'altra e sebbene entrambe si riferiscano alla stessa tipologia di progetti?

Sia il decreto n. 372/1999 che il progetto di legge sulla VIA si limitano ad affrontare in termini molto generici questo tema, senza pertanto svilupparlo completamente

Da tali premesse risulta evidente come sia indispensabile un intervento chiarificatore da parte del legislatore.

### **3 - RAPPORTO TRA AUTORIZZAZIONE INTEGRATA AMBIENTALE E SISTEMI VOLONTARI DI GESTIONE AMBIENTALE**

Il D.lvo n. 372/1999 recependo quanto dettato dall'art. 6, comma 2 della direttiva 96/61/CE, ha stabilito un punto di contatto tra il procedimento autorizzatorio ambientale e la disciplina in materia di ecogestione ed audit di siti produttivi.

Viene prevista la possibilità, per il gestore dell'impianto, di utilizzare ad integrazione della documentazione necessaria alla presentazione della domanda di autorizzazione, i dati prodotti per i siti registrati ai sensi del regolamento 1836/93/CE sul sistema comunitario di ecogestione ed audit ambientale, ovvero le informazioni e le descrizioni elaborate in conformità alla normativa sui rischi di incidenti rilevanti, alla normativa tecnica ISO 14001, nonché, le altre informazioni fornite secondo qualunque altra normativa ambientale.

Una posizione privilegiata viene riconosciuta a chi ha fatto ricorso al metodo EMAS poiché nel caso in cui l'impianto risulti registrato ai sensi del regolamento 1836/93/CE, il rinnovo dell'autorizzazione, previsto normalmente ogni 5 anni, è in questo caso effettuato ogni 8 anni (art. 7, comma 1 bis).

Questa norma nel funzionare quale incentivo all'adesione a EMAS da parte delle imprese, bene si inquadra nell'ambito della nuova politica comunitaria volta a favorire la diffusione della certificazione ambientale a livello comunitario.

Ed infatti, gli elementi di novità introdotti dal nuovo regolamento EMAS di revisione del Regolamento n. 1836 del 1993, attualmente in fase di approvazione, hanno lo scopo di favorire la diffusione dei sistemi di certificazione ambientale a livello comunitario.



Vanno, pertanto in questa direzione l'estensione del campo di applicazione di EMAS a tutti i settori, anche non industriali; la convalida annuale della dichiarazione ambientale; l'introduzione della norma ISO 14000 come standard di riferimento per il sistema di gestione ambientale; l'adozione di un logo visibile per le aziende che aderiscono a EMAS; le verifiche sulla competenza dei verificatori ed infine il riconoscimento della registrazione EMAS, da parte della pubblica amministrazione e delle autorità di controllo.

Rispetto a quest'ultimo punto, il nuovo regolamento invita gli Stati membri a tenere conto della registrazione EMAS nell'elaborazione della legislazione ambientale e nei relativi controlli.

Ciò può avvenire secondo varie modalità: l'autorità di controllo può, nell'esercizio delle proprie funzioni, prendere visione della documentazione predisposta dall'impresa per la registrazione EMAS, richiedendo, solo successivamente, ove fosse necessario, informazioni integrative; possono essere previste semplificazioni amministrative per le imprese registrate EMAS, in sede di richiesta di autorizzazioni o comunicazioni.

Un primo esempio di questo riconoscimento pubblico del valore dell'adesione EMAS già si può trovare, a livello nazionale, proprio nel citato decreto n. 372/1999.

Si tratta però di un timido accenno non adeguatamente sviluppato in tutti i suoi aspetti con cui si tenta una semplificazione procedurale nell'ambito della presentazione della domanda di autorizzazione.

I dati prodotti per i siti registrati ai sensi del regolamento 1836/93/CE, qualora rispettino i requisiti stabiliti per l'autorizzazione integrata ambientale, possono, infatti, essere utilizzati ai fini della presentazione della domanda (art. 4, comma 4, D.lvo n. 372/1999).

Con la previsione, infine, di un più lungo termine per il rinnovo dell'autorizzazione integrata ambientale riferito agli impianti registrati EMAS (8 anni anziché 5 anni) si intende, evidentemente, promuovere l'adesione a EMAS (art. 7, D.lvo n. 372/1999).

#### **4 - RAPPORTO TRA AUTORIZZAZIONE INTEGRATA AMBIENTALE E PROCEDURA UNICA DI AUTORIZZAZIONE PER LA REALIZZAZIONE DI IMPIANTI PRODUTTIVI**

Il DPR 20 ottobre 1998 n. 447, disciplina la semplificazione dei procedimenti di autorizzazione per la realizzazione, l'ampliamento, la ristrutturazione e la riconversione di impianti produttivi, per l'esecuzione di opere interne ai fabbricati nonché per la determinazione di aree destinate ad insediamenti produttivi (numeri 26, 42, 43 e 50 di cui all'allegato alla legge 15 marzo 1997, n. 59).

Principio ispiratore di questa norma è la necessità di conseguire una radicale semplificazione procedurale attraverso la presentazione di un'unica domanda presso un unico sportello, la riduzione dei tempi amministrativi per la conclusione del procedimento, il ricorso alla conferenza dei servizi ed al silenzio-assenso, il ricorso all'autocertificazione.

L'ambito di applicazione del regolamento è estremamente ampio e va dalla localizzazione degli impianti produttivi di beni e servizi, alla loro realizzazione, ristrutturazione, ampliamento, cessazione, riattivazione e riconversione, all'esecuzione di opere interne ai fabbricati adibiti ad uso di impresa.

Il decreto individua due modelli procedimentali: l'uno, che prevede il coordinamento di una pluralità di procedimenti autorizzatori da parte dello sportello unico, consiste nella procedura mediante conferenza di servizi; l'altro, che prevede il ricorso all'istituto del silenzio-assenso, consiste in una procedura mediante autocertificazione.

Nel procedimento che prevede il ricorso alla conferenza di servizi, autorizzazioni, concessioni, nulla-osta e pareri necessari a corredo della domanda e nel caso in cui le amministrazioni competenti non provvedano nei termini previsti, il decreto prevede che il Sindaco possa convocare un'apposita conferenza di servizi che