

SEMPLIFICAZIONE PROCEDIMENTALE E ESIGENZE DI TUTELA DELL'AMBIENTE: L'AUTORIZZAZIONE INTEGRATA AMBIENTALE (*)

SOMMARIO: 1. L'autorizzazione integrata ambientale: istituto di tutela e (solo indirettamente) di semplificazione. — 2. Presunta incompatibilità tra politiche di semplificazione e tutela dell'ambiente. — 3. Profili di semplificazione nell'ambito del procedimento di autorizzazione integrata ambientale: 3.a. Ambito di operatività; 3.b. Presentazione della domanda; 3.c. Partecipazione al procedimento; 3.d. Conferenza di servizi; 3.e. Conclusione del procedimento; 3.f. Rinvio alle migliori tecniche disponibili. — 4. Il rapporto tra AIA e VIA: quando la semplificazione rischia di prevalere sulle istanze di tutela. — 5. Conclusioni.

1. *L'autorizzazione integrata ambientale: istituto di tutela e (solo indirettamente) di semplificazione.*

Come è noto, nel nostro ordinamento è stata da tempo introdotta una disciplina semplificata — che trova applicazione nel settore delle attività industriali e agricole ad elevato potenziale inquinante — relativa al procedimento di rilascio delle diverse autorizzazioni riguardanti le emissioni di sostanze nocive per l'ambiente. In pratica, in sostituzione dei singoli atti autorizzativi correlati alle specifiche aree (aria, acqua, suolo, rifiuti), è stata istituita una procedura unitaria, destinata a confluire in un unico provvedimento, che prende il nome di Autorizzazione Integrata Ambientale (d'ora in poi AIA): colui che intende svolgere un'attività potenzialmente connotata da elevati impatti sull'ambiente⁽¹⁾, in tal modo, non è più tenuto a rivolgersi alle diverse amministrazioni competenti

(*) Il presente lavoro rappresenta la rielaborazione della relazione in tema di Autorizzazione integrata ambientale, tenuta presso L'Università degli Studi di Trento, in data 8 ottobre 2010, in occasione del Convegno Nazionale dell'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Urbanistico dal titolo « *La semplificazione nella disciplina del territorio* ».

(1) L'istituto in esame non trova applicazione in relazione a qualsiasi attività agricola o industriale, bensì unicamente laddove le caratteristiche specifiche dell'attività comportino (in potenza) un elevato impatto inquinante sull'ambiente. In particolare, ai sensi dell'all. VIII alla parte II del d. lgs. n. 152/2006, sono interessate dalla disciplina AIA, tra le altre: le attività energetiche; la produzione e trasformazione di metalli; la produzione di prodotti minerali; le industrie chimiche; le attività di gestione dei rifiuti; la fabbricazione di pasta per carta; le attività di pretrattamento o tintura di fibre o tessuti; le attività di macellazione.

per la tutela dei singoli beni, né ad ottenere un atto autorizzativo per ciascun fattore ambientale, risolvendosi il tutto in un singolo procedimento (di competenza di un'unica p.a.) in cui si terrà conto dei diversi aspetti coinvolti. L'istituto in questione, di derivazione comunitaria, ha trovato la sua prima codificazione nella direttiva del Consiglio dell'Unione europea n. 96/61/CE (2), inizialmente attuata (solo parzialmente) con il d. lgs. n. 372/1999 e, in seguito, recepita integralmente con il d. lgs. 18 febbraio 2005 n. 59 (3), di recente abrogato dal d. lgs. 29 giugno 2010 n. 128, che ha introdotto all'interno della Parte II del testo unico dell'ambiente (d. lgs. n. 152/2006) un Titolo III-*bis*, contenente l'attuale disciplina in materia di AIA. Tale operazione legislativa risponde essenzialmente a due ordini di ragioni: da un lato, adeguare la normativa interna alle modifiche intervenute in sede comunitaria ad opera della nuova direttiva IPPC 2008/1/CE (la quale, invero, non ha apportato sostanziali modificazioni, limitandosi ad aggiornare la precedente disciplina comunitaria alla luce delle successive modifiche ed integrazioni), dall'altro, e in special modo, introdurre per la prima volta in modo completo ed organico anche la disciplina dell'AIA all'interno del testo normativo di riferimento in materia ambientale (4).

L'AIA è, oggi, comunemente considerata uno dei più interessanti ed efficaci esempi di semplificazione procedimentale, nella misura in cui essa garantisce al cittadino il conseguimento di un risultato (positivo o negativo) in termini rapidi e lineari, attraverso la sostituzione di quell'insieme frammentato di competenze e *iter* amministrativi che caratterizzava il sistema dei controlli ambientali connessi all'apertura di un'attività produttiva ad elevato impatto (5). Al riguardo, deve osservarsi come, ai sensi della direttiva 2006/123/CE (c.d. direttiva servizi), nonché del d. lgs. n. 112/2008 (*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*, convertito con legge n. 133/2008), sia previsto che l'avvio

(2) C.d. direttiva IPPC (*Integrated Pollution Prevention and Control*). In generale, sui caratteri di tale normativa e dell'approccio integrato da essa introdotto si rinvia a T. MAROCCO, *La direttiva « Integrated Pollution Prevention and Control » (IPPC) e il suo recepimento in Italia*, in *Riv. giur. amb.*, 2004, 35 ss.; L. BUTTI, *Le imprese e il problema ambientale nella prospettiva europea: dal semplice rispetto della normative all'approccio integrato e all'ecogestione*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1996, 1091 ss.

(3) In particolare, la normativa del 1999 limitava l'ambito di operatività dell'istituto agli impianti già esistenti. Solo con l'aggiornamento della normativa nazionale, ad opera del d. lgs. n. 59/2005, ci si è adeguati pienamente alla disciplina comunitaria, estendendo l'ambito di applicazione anche agli impianti nuovi. Sull'evoluzione della disciplina dell'AIA cfr. F. NANETTI, *Aspetti rilevanti della nuova disciplina IPPC: il d. lgs. n. 59/2005 a confronto con l'abrogato d. lgs. n. 372/1999*, in www.dirittoambiente.com.

(4) In effetti, ragioni di opportunità e di adeguata tecnica legislativa consigliavano di introdurre anche la disciplina dell'AIA all'interno del testo unico in materia ambientale. Sulla funzione dei testi unici di unificare una pluralità di disposizioni vigenti collegate tra loro, prodotte da molteplici fonti, e sulla distinzione tra testi unici meramente compilativi e testi unici innovativi si rinvia a F. SORRENTINO, *Dai testi unici misti ai codici di settore: profili costituzionali*, in *Dir. amm.*, 2005, 261 ss.; M. MALO, *Testo unico*, voce in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. XV, Torino 1999, 293 ss.; E. CHELI, *Testo unico*, voce in *Nss. D.I.*, vol. XIX, Torino, 1973, 306 ss.

(5) In termini cfr. F. FIGORILLI, *L'autorizzazione integrata ambientale quale ulteriore strumento di semplificazione*, in *Nuove Autonomie*, 3-4/2008, 685; A. SCARCELLA, *L'autorizzazione integrata ambientale. Il nuovo sistema unitario di prevenzione e controllo delle fonti inquinanti dell'ambiente: principi, procedure e sistema sanzionatorio*, Milano, 2005, 189.

dell'attività imprenditoriale, per colui che è in possesso dei requisiti richiesti, debba essere tutelato sin dal momento della presentazione dei titoli autorizzatori necessari: l'obiettivo delle suddette normative è, in altri termini, quello di eliminare — o, almeno, ridurre al minimo — quei condizionamenti negativi (in termini di tempi e oneri burocratici) scaturenti dalla regolamentazione amministrativa connessa all'avviamento di un'attività produttiva (6). In tal senso, l'introduzione dell'istituto in esame potrebbe ad una prima analisi essere fatto rientrare nel più ampio filone di quelle politiche di semplificazione che hanno negli ultimi anni interessato il settore delle attività produttive. Non vi è dubbio, infatti, che l'elevato numero di titoli abilitativi richiesti dalle diverse discipline di settore (urbanistica, edilizia, commerciale, ambientale) per la realizzazione e la gestione di impianti industriali o commerciali e la connessa complessità funzionale comportante il necessario coinvolgimento di molteplici amministrazioni (chiamate a pronunciarsi secondo procedimenti e tempistiche non sempre coordinate fra loro), rischiavano di costituire un « pesante fardello burocratico » per l'imprenditore, del tutto sproporzionato in quanto derivante da un approccio settoriale e non unitario della disciplina (7).

In tale contesto, in effetti, è da tempo emersa l'esigenza — per ragioni di competitività e sviluppo — di razionalizzare le procedure connesse all'apertura di un'attività, ad esempio individuando un unico ufficio di riferimento, quale centro di confluenza delle diverse istanze tese all'ottenimento dei molteplici atti autorizzativi necessari (v. sportello unico per le attività produttive) (8), o introducendo regimi di autorizzazioni uniche (v. art. 12, d. lgs. n. 387/2003 in tema di costruzione e esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili; o art. 1 d.l. n. 7/2002 in tema di costruzione ed

(6) Non è un caso, del resto, che l'art. 38 del d. lgs. n. 112/2008 è rubricato « Impresa in un giorno ». Per un'analisi della disciplina ivi prevista si rinvia a P. LAZZARA, *La semplificazione dell'azione amministrativa ed il procedimento tra diritto interno e diritto comunitario*, in *Nuove Autonomie*, 3-4/2008, 485 ss.

(7) Sul tema si rinvia alle considerazioni di M. RENNA, *Semplificazione e ambiente*, in questa *Rivista*, 2008, 37 ss. L'autore sottolinea altresì come — in particolare in relazione alle autorizzazioni ambientali — sussista un notevole rischio di statuizioni amministrative sovrapposte e contrastanti, se si tiene conto del carattere fortemente conformativo di tali titoli abilitativi, il cui rilascio è generalmente condizionato all'osservanza di una serie di prescrizioni. « Può, quindi, che le prescrizioni dettate nelle diverse autorizzazioni risultino tra loro in contrasto, con buona pace dei principi di efficienza e di unicità della p.a. », 43.

(8) La disciplina in materia di sportello unico per le attività produttive (artt. 23 e ss., d. lgs. n. 112/1998), nell'adoperare locuzioni quali « procedimento unico » e « titolo unico per la realizzazione dell'intervento » sembrerebbe indicare un accentramento di tutte le competenze in capo all'amministrazione comunale, con la riduzione dei diversi procedimenti fino ad allora necessari a meri sub-procedimenti destinati a produrre atti endo-procedimentali. Come è noto, tuttavia, la Corte costituzionale ha da tempo affermato la non correttezza di tale interpretazione letterale, chiarendo che, con l'introduzione dello sportello unico per le attività produttive, il legislatore ha inteso configurare « un iter procedimentale unico in cui confluiscono e si coordinano gli atti e gli adempimenti, facenti capo a diverse competenze, richiesti dalle norme in vigore » (Corte cost., 23 luglio 2002 n. 376, in *Giur. cost.*, 2002, 2791) procedendo, pertanto, ad una unificazione procedurale priva di effetti sull'assetto delle competenze. Sul punto cfr. M. D'ORSOGNA, *Lo sportello unico tra semplificazione e competitività*, in *Nuove Autonomie*, 3-4/2008, 669 ss.; M. SGROI, *Lo sportello unico per le attività produttive: prospettive e problemi di un nuovo modello di amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2001, 179 ss.; L. TORCHIA, *Lo sportello unico per le attività produttive*, in *Giorn. dir. amm.*, 1999, 109 ss.

esercizio di impianti di energia elettrica superiore a 300 MW termici). Ebbene, ad un'analisi superficiale anche l'AIA potrebbe essere ricondotta ad un'operazione di questo tipo; ma, a ben vedere, tale ricostruzione si rivelerebbe errata.

Come è noto, infatti, il nostro ordinamento conosce differenti modalità di attuazione delle politiche di semplificazione: esse possono riguardare tanto il coordinamento tra procedimenti connessi e relative amministrazioni competenti (v. conferenza di servizi, unificazione di procedimenti, sportello unico, ecc.), quanto la trasformazione di poteri autorizzativi a mere attività di controllo successivo (v. d.i.a.), quanto, ancora, sistemi di superamento dell'inerzia della p.a. (v. silenzio-assenso e poteri sostitutivi). Ciò posto, nelle fattispecie riconducibili al procedimento innanzi allo sportello unico per le attività produttive, o nelle ipotesi di autorizzazione unica in materia energetica, si può ritenere che l'aver opzionato da parte del legislatore per una unificazione procedimentale rappresenti una libera scelta, nella misura in cui si sarebbero potute rivelare egualmente efficaci anche le ulteriori suddette modalità di semplificazione che l'ordinamento offre.

Al contrario, nel caso dell'AIA l'unificazione dei diversi procedimenti rappresenta una scelta obbligata, non surrogabile con differenti tecniche di semplificazione, e ciò per una semplice ragione: a ben vedere l'istituto in esame non risponde affatto ad istanze di semplificazione. Come si cercherà di dimostrare nel prosieguo, infatti, se è corretto parlare di semplificazione in riferimento all'AIA, lo è nella misura in cui si intende la semplificazione non in senso tradizionale, come strumento volto a rendere più snello il procedimento o a superare stalli procedurali, bensì come applicazione di misure idonee a raggiungere in maniera più efficace il risultato giuridico cui tende la norma, risultato che, nel caso di specie, è di adeguata tutela dei beni ambientali coinvolti.

A fronte di un'attività produttiva potenzialmente lesiva del bene ambiente, un approccio di tipo tradizionale/settoriale — consistente nell'analisi differenziata degli impatti che tale attività ha sui diversi fattori (acqua, aria, suolo, ecc.) e nel successivo rilascio di singole autorizzazioni — non sempre si rivela efficace in termini di reale tutela. Il rischio di tale metodo è quello di non tenere conto del fenomeno del trasferimento degli inquinanti da un recettore ad un altro (ad es. da idrico ad atmosferico): gli effetti nocivi derivanti dalla realizzazione e gestione di un'attività produttiva non consistono, infatti, nella mera somma dei livelli di inquinamento di acqua, aria e suolo singolarmente misurabili, in quanto tali effetti «si combinano tra loro causando una moltiplicazione esponenziale dell'effetto complessivo degli inquinanti, che è ben superiore alla somma algebrica dei singoli fattori inquinanti considerati isolatamente» (9). Pertanto, un approccio integrato, attraverso cui la tutela dell'ambiente viene affrontata nel suo complesso in relazione alle diverse matrici che la compongono, è l'unico in grado di garantire quella visione unitaria dei fenomeni di inquinamento e delle loro interconnessioni, necessaria a fornire una realistica valutazione degli effetti nocivi scaturenti da un'attività produttiva (10).

(9) M. RENNA, *Le semplificazioni amministrative (nel d. lgs. n. 152 del 2006)*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, 658.

(10) Cfr. il considerando 8 della dir. 2008/1/CE, ove si afferma che «approcci distinti nel controllo delle emissioni nell'aria, nell'acqua o nel suolo possono favorire il trasferimento dell'inquinamento tra i vari settori ambientali anziché proteggere l'ambiente nel suo comples-

Un ulteriore vantaggio derivante dall'applicazione di un approccio di tutela integrato consiste nella circostanza che lo studio delle interrelazioni tra fattori inquinanti presuppone un'analisi «a monte» degli stessi, attraverso il monitoraggio dell'intero percorso produttivo, intervenendo — con le adeguate prescrizioni — nelle varie fasi del processo, laddove, al contrario, l'approccio tradizionale si fondava sulla semplice riduzione dell'inquinamento «a valle», attraverso la previsione di accorgimenti ai punti di emissione dell'impianto (c.d. tecnica *end of pipe*) (11).

Che la *ratio* posta alla base dell'introduzione dell'AIA fosse essenzialmente quella di elevare gli standard di tutela e non di semplificare le procedure connesse all'avvio di attività produttive aventi notevole impatto inquinante emerge, poi, anche dall'esame dell'acronimo dell'omologo istituto esistente in sede comunitaria (del quale, tra l'altro, il nostro rappresenta la mera attuazione in ambito nazionale). Nella direttiva 96/61/CE prima, e nella direttiva 2008/1/CE poi, infatti, ciò che in Italia è stato denominato Autorizzazione integrata ambientale è indicato con l'acronimo IPPC, che sta per *Intragrated Pollution Prevention and Control*, la cui traduzione letterale (prevenzione e controllo integrato dell'inquinamento) indica chiaramente il fine ultimo della disciplina, che presuppone interventi volti a migliorare la tutela del bene ambiente, a prescindere dall'introduzione o meno di forme semplificate di autorizzazione (12).

Al riguardo, è interessante osservare sin d'ora che la disciplina comunitaria non impone affatto ai Paesi membri di prevedere un procedimento unico, né di individuare un'unica amministrazione competente, né tanto meno di sostituire i diversi titoli abilitativi con una sola autorizzazione. Ciò è facilmente desumibile dalla lettura dell'art. 2 della direttiva 2008/1/CE, laddove si definisce «autorità competente» la o le autorità o gli organi cui spetta [...] adempiere agli obblighi

so». In ordine agli effetti positivi di una politica di tutela ambientale fondata su un approccio di tipo integrato v. G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente* (a cura di), Torino, 2008, 80; A. MAGLIERI, *L'emersione dell'interesse ambientale nel procedimento amministrativo: prospettive e limiti della semplificazione*, in *Dir. amm.*, 2006, 868; A. SCARCELLA, *L'autorizzazione integrata ambientale*, cit., 57.

(11) In questo senso il principio dell'interconnessione dei diversi aspetti ambientali derivanti dall'attività produttiva ha «la finalità di superare la frammentazione delle autorizzazioni di settore, spesso svincolate dalla conoscenza approfondita del processo produttivo, e di favorire l'integrazione, nell'istruttoria tecnica, di considerazioni inerenti le tecniche a monte di riduzione degli impatti e gli effetti di migrazione dell'inquinamento tra le varie matrici ambientali», F. NANETTI, *Impatti del testo unico ambientale sulla normativa IPPC*, in www.dirittoambiente.com. Sul punto v. anche E. LANZI, *L'autorizzazione integrata ambientale: il nuovo IPPC*, in S. MAGLIA, M. TAINA, *Emissioni in atmosfera. Autorizzazioni, obblighi, sanzioni, controlli. Emission trading, nuovo IPPC, fumo inceneritori*, Roma, 2005, 189 ss.

(12) È indiscusso, d'altro canto, che le direttive IPPC rappresentino l'attuazione dei principi comunitari di prevenzione e «chi inquina paga», nella misura in cui sono finalizzate alla riduzione della produzione di effetti inquinanti alla fonte (e non alla loro mera eliminazione successiva) attraverso il riconoscimento di oneri, economici e non, in capo a coloro che esercitano attività potenzialmente nocive per l'ambiente. Sui caratteri e i profili applicativi dei suddetti principi si rinvia, *ex multis*, a G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, cit., 35 ss.; N. OLIVETTI RASON, *La disciplina dell'ambiente nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, in A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, 2003, 35 ss.; R. FERRARA, *I principi comunitari della tutela ambientale*, in *Dir. amm.*, 2005, 509 ss.; F. DE LEONARDIS, *La disciplina dell'ambiente tra Unione europea e WTO*, in *Dir. amm.*, 2004, 513 ss.

derivanti dalla presente direttiva, e «autorizzazione» la parte o la totalità di una o più decisioni scritte, che autorizzano l'esercizio di un impianto o di parte di esso a determinate condizioni che devono garantire che l'impianto sia conforme ai requisiti della presente direttiva. L'art. 7 della stessa direttiva, poi, nel descrivere l'approccio di tutela integrato, contempla espressamente l'eventualità che siano coinvolte diverse amministrazioni, limitandosi a prescrivere che sia garantito un effettivo coordinamento delle procedure e delle condizioni per il rilascio della(e) autorizzazione(i) (13). In altri termini, il legislatore comunitario richiede unicamente che siano individuati modelli procedurali in grado di garantire un approccio integrato alla valutazione degli effetti inquinanti, senza effettuare alcun richiamo a contestuali istanze di semplificazione, ben potendosi raggiungere i medesimi standard di tutela attraverso molteplici *iter* (coordinati, ma non unificati) destinati a confluire in distinti titoli abilitativi rilasciati da più autorità competenti (14).

Da tali considerazioni è possibile desumere — aspetto raramente sottolineato — che l'aver individuato un'unica autorità competente e l'aver fuso le procedure dando luogo ad un'unica autorizzazione si rileva una libera scelta del nostro legislatore. Si sarebbero potute individuare piuttosto — nel pieno rispetto della direttiva comunitaria di riferimento — forme di coordinamento quali intese o accordi, conservando però un assetto procedimentale non unitario comportante il permanere di più autorità competenti. Se così non è stato, evidentemente si è tentato di conciliare le esigenze di tutela ambientale con quelle di maggiore semplificazione ed efficienza dell'azione amministrativa, facendo sì che l'introduzione di un istituto volto a garantire più elevati standard di protezione del bene ambiente potesse avere ricadute positive (si ribadisce, in via solo indiretta) anche sul sistema economico, riducendo gli oneri esistenti in capo agli operatori e semplificando i procedimenti ed il sistema delle competenze (15).

È interessante osservare, tra l'altro, come in tal senso l'istituto dell'AIA possa essere considerato altresì attuativo del c.d. principio di integrazione, in base al quale le diverse politiche comunitarie devono essere attuate tenendo in considerazione le esigenze ambientali e, di converso, la tutela dell'ambiente — nel perseguire autonomi obiettivi — è destinata ad incidere trasversalmente su

(13) Al riguardo, nel considerando n. 15 della direttiva si legge «Un efficace coordinamento della procedura e delle condizioni di autorizzazione tra le autorità competenti dovrebbe consentire di raggiungere il massimo livello possibile di protezione dell'ambiente nel suo complesso».

(14) La circostanza che l'istituto dell'AIA non risponda ad esigenze di semplificazione bensì di più efficace tutela dell'ambiente sembra trovare ulteriore riscontro nel fatto che essa è destinata a sostituire unicamente le autorizzazioni concernenti aspetti ambientali, e non anche quei titoli abilitativi di carattere urbanistico e edilizio pur necessari per la realizzazione e gestione degli impianti.

(15) Sul punto si rinvia alle considerazioni di M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativi, comune*, Torino, 2007, 387. Del resto, che l'AIA non sia un istituto del tutto avulso dal contesto economico in cui è destinato ad operare lo si desume dal terzo considerando della dir. n. 1/2008 cit., laddove si afferma che la riduzione integrata dell'inquinamento rappresenta un «elemento importante per raggiungere un equilibrio più sostenibile tra attività umane e sviluppo socioeconomico, da un lato, e risorse e capacità rigenerativa della natura, dall'altro».

ulteriori politiche pubbliche (consistenti, nel caso di specie, nelle politiche di sviluppo economico e di innovazione)(16).

2. *Presunta incompatibilità tra politiche di semplificazione e tutela dell'ambiente.*

L'aver introdotto modelli semplificati dal punto di vista procedurale nell'attuazione dell'istituto dell'AIA (il che — come si è dimostrato — non risponde ad obblighi derivanti direttamente dalla normativa comunitaria) si rivela una scelta legislativa particolarmente interessante, se solo si pensa che per lungo tempo si è ritenuto che la tutela dell'ambiente fosse sostanzialmente incompatibile con politiche di semplificazione amministrativa. In effetti, le prime riforme legislative(17) che hanno introdotto logiche semplificative nel nostro ordinamento hanno tutte (almeno al principio) espressamente escluso l'operatività degli istituti quali la conferenza di servizi, la d.i.a. o il silenzio assenso ai procedimenti aventi ad oggetto interessi di carattere ambientale, evidentemente ritenendo che «non tutti gli interessi tollerano una disciplina procedimentale che comporti semplificazione in grado di sacrificare la corretta ponderazione di alcuni valori»(18). È evidente, del resto, che la peculiarità degli interessi perseguiti dalle amministrazioni titolari di funzioni di tutela dei beni ambientali non può non incidere sui procedimenti sottesi, in merito ai quali istanze di efficienza procedurale si rivelano spesso recessive rispetto all'insopprimibile esigenza di una completa attività istruttoria.

Accanto al profilo della delicatezza degli interessi coinvolti — e connesso ad esso — si pone, poi, la questione della complessità intrinseca che connota la materia ambientale. È stato sottolineato, al riguardo, come il contemporaneo coinvolgimento di una molteplicità di amministrazioni — spesso aventi competenze tecniche non altrimenti surrogabili — nonché la necessaria ampia partecipazione istruttoria da riconoscere ai soggetti titolari degli interessi (individuali e collettivi) coinvolti nei procedimenti ambientali, finisca per rendere fisiologica-

(16) Come è noto, ai sensi del principio di integrazione di cui all'art. 6 del Trattato CE, il perseguimento di uno sviluppo sostenibile comporta necessariamente l'integrazione delle considerazioni ambientali in tutte le politiche comunitarie. Tale principio, in altri termini, richiede il superamento di un approccio settoriale, ponendo un obbligo di coordinamento tra i pubblici poteri la cui azione è destinata in qualche modo ad incidere sul bene ambiente. Sul tema v. M.C. CAVALLARO, *Il principio di integrazione come strumento di tutela dell'ambiente*, in *Sviluppo sostenibile e regime giuridico dei parchi*, a cura di M. IMMORDINO e N. GULLO, Napoli, 2007, 199 ss., ove — in riferimento all'istituto della Valutazione di impatto ambientale, ma estensibile anche all'AIA — si osserva che «La necessità per la quale la costruzione di un'opera pubblica, o la realizzazione di un impianto industriale, o una misura inerente al governo del territorio siano preventivamente soggette ad una valutazione che tenga conto dell'impatto che quella determinata opera produce sull'ambiente è segno della integrazione della tutela dell'ambiente con le altre politiche pubbliche (lavori pubblici, impianti industriali, governo del territorio)», 211.

(17) Ci si riferisce alle modifiche agli artt. 14, 19 e 20 della l. n. 241/1990 apportate dalle leggi n. 537/1993 e n. 127/1997.

(18) E. CASETTA, *La difficoltà di «semplificare»*, in *Dir. amm.*, 1998, 349. Sulla premienza del valore della tutela ambientale rispetto a quello della semplificazione delle procedure cfr. anche T.A.R. Campania, Napoli, Sez. I, 20, luglio 2006 n. 7597, in www.giustizia-amministrativa.it.

mente inopportuna, se non impossibile, l'applicazione di modelli di semplificazione (19).

La dottrina, tuttavia, ha da tempo chiarito che complessità e delicatezza della materia non possono precludere del tutto l'introduzione di profili di semplificazione: accanto alla prevalente esigenza di garantire l'adeguata e completa ponderazione delle valutazioni istruttorie necessarie, si pone infatti — anche nel settore della tutela ambientale — l'altrettanto rilevante «necessità di un'azione amministrativa efficace, in quanto tale aperta ad una logica di semplificazione» (20). Si tratta, in altri termini, di individuare gli adempimenti burocratici effettivamente imprescindibili per il migliore perseguimento dello scopo di tutela, di far emergere quegli apporti istruttori e quei passaggi procedurali oggettivamente non surrogabili, per poi applicare anche ai procedimenti in materia ambientale regole e istituti di semplificazione volti ad eliminare qualsiasi elemento che — senza adeguate giustificazioni — aggravi l'azione di cittadini ed imprese (21).

In tale contesto si collocano le recenti estensioni di (alcune) disposizioni a carattere semplificativo anche ai procedimenti aventi ad oggetto interessi di natura ambientale: in particolare in tema di conferenza di servizi, come noto, l'eventuale dissenso di un'amministrazione posta a tutela di un interesse ambientale non comporta più il «fallimento» della conferenza, essendo previsto un meccanismo di superamento del dissenso attraverso il coinvolgimento del Consiglio dei Ministri (v. art. 14-*quater*, l. n. 241/1990). Il legislatore ha evidentemente ritenuto che la pur sempre necessaria «ponderazione procedimentale rafforzata» (22) degli interessi ambientali in sede di conferenza di servizi non dovesse escludere del tutto l'applicazione di meccanismi di semplificazione volti al raggiungimento di una decisione finale, bensì adattarne l'operatività alla de-

(19) Cfr. M. RENNA, *Le semplificazioni amministrative (nel d. lgs. n. 152 del 2006)*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, 649 ss.

(20) F. FIGORILLI, *L'autorizzazione integrata ambientale*, cit., 684. Sul punto si rinvia altresì a G. CAIA, *La gestione dell'ambiente: principi di semplificazione e di coordinamento*, in S. GRASSI-CECCHETTI-ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999; L. VANDELLI, *Tendenze e difficoltà della semplificazione amministrativa*, in *Nuove Autonomie*, 3-4/2008, 417 ss.; e M.A. SANDULLI, *La semplificazione dell'azione amministrativa: considerazioni generali*, *ivi*, 405 ss., la quale osserva come, in generale, il miglior perseguimento dell'interesse pubblico presupponga necessariamente, da un lato, la massima trasparenza e la massima completezza dell'istruttoria, dall'altro, una sempre maggiore attenzione ai principi di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, che impongono «il raggiungimento degli scopi indicati dalla legge attraverso l'ottimizzazione delle risorse disponibili e sono di conseguenza di ostacolo ad un iter procedimentale sproporzionato rispetto al risultato perseguito», 409.

(21) Risolutive, al riguardo, le considerazioni di M.A. SANDULLI, che, nel suo *Tutela dell'ambiente e sviluppo economico e infrastrutturale: un difficile ma necessario contemperamento*, in questa *Rivista*, 2001, 3 ss., osserva che «Se la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento e, più in generale, il raggiungimento di un più elevato grado di prevenzione dell'ecosistema costituiscono elementi fondamentali della tendenza verso un equilibrio più sostenibile tra attività umane e sviluppo socio-economico, da un lato, e risorse e capacità rigenerative della natura dall'altro, esse non possono invero paralizzare tale sviluppo, ma devono essere attuate attraverso opportune forme di informazione e di valutazione preventiva ad ampio raggio sulle diverse attività che, garantendo un giudizio integrato del relativo impatto, consenta di trovare le migliori soluzioni sostenibili tenendo conto dei diversi interessi implicati», 6.

(22) G. CAIA, *La gestione dell'ambiente*, cit., 241.

licatezza degli interessi in gioco, attraverso l'individuazione di un modello differente di superamento del dissenso (lo spostamento della sede decisionale) (23).

La medesima operazione di contemperamento tra esigenze di efficienza e semplificazione e adeguata ponderazione di interessi di carattere ambientale non è stata, invece, effettuata in relazione alla disciplina dei pareri e delle valutazioni tecniche. Ai sensi degli artt. 16 e 17 della l. n. 241 del 1990, infatti, vige ancora un regime tale per cui, un'eventuale inerzia in sede consultiva da parte di amministrazioni poste alla tutela dell'ambiente non è superabile attraverso i modelli di semplificazione generalmente previsti (né altri *ad hoc* individuati), finendo sostanzialmente per produrre un vero e proprio arresto procedimentale. La prevalente dottrina critica tale scelta legislativa, nella misura in cui — se è vero che l'apporto istruttorio proveniente da un'amministrazione posta a tutela di un interesse ambientale non può mai essere pretermesso — è altrettanto vero che ciò non significa dover necessariamente riconoscere un potere di veto (per di più silente) in capo alle suddette p.a., escludendo la possibilità di vedere egualmente acquisito e ponderato l'interesse ambientale nell'ambito del procedimento attraverso il ricorso a modelli semplificativi ad esempio di tipo sostitutivo (rivolgendosi a soggetti dotati di qualificazione e capacità tecnica equipollenti a quello inadempiente) (24). In effetti, se è vero che non può negarsi la difficoltà di individuare la disciplina procedimentale in grado di garantire il giusto equilibrio tra le istanze di efficienza, economicità, raggiungimento di un risultato e l'esigenza di una adeguata ponderazione dei profili di carattere ambientale in sede istruttoria, ciò non può, tuttavia, giustificare soluzioni che, aprioristicamente, escludono l'applicazione di modelli procedurali in grado di ovviare a ingiustificate posizioni di mero ostruzionismo (in alcuni casi) tenute da parte di amministrazioni preposte alla tutela di interessi ambientali (25).

(23) Non manca, invero, anche nell'ambito della disciplina della conferenza di servizi una disposizione il cui carattere «marcatamente» semplificativo rischia di incidere negativamente su un'adeguata tutela dei beni ambientali: ci si riferisce, in particolare, al nuovo comma 7 dell'art. 14-ter, così come modificato dalla l. 30 luglio 2010 n. 122, ove si dispone che «Si considera acquisito l'assenso dell'amministrazione, ivi comprese quelle preposte alla tutela della salute e della pubblica incolumità, alla tutela paesaggistico-territoriale e alla tutela ambientale, esclusi i provvedimenti in materia di VIA, VAS e AIA, il cui rappresentante, all'esito dei lavori della conferenza, non abbia espresso definitivamente la volontà dell'amministrazione rappresentata». Sulla conferenza di servizi quale istituto essenzialmente finalizzato alla semplificazione dell'attività amministrativa cfr. Cons. Stato, Sez. V, 8 maggio 2007 n. 2107, in *Foro amm.-C.d.S.*, 2007, 1495.

(24) Sul punto v. F. FRACCHIA, *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, in A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, 2003, 222; G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, cit., 93, ove l'autore sottolinea altresì la contraddizione presente nell'art. 16 laddove si rende non superabile l'inerzia delle amministrazioni titolari di interessi ambientali anche in caso di parere non vincolante, con la conseguenza di bloccare un procedimento a fronte della mancato invio di un parere che, una volta giunto, potrà essere legittimamente disatteso dall'amministrazione procedente.

(25) In termini cfr. le osservazioni di V. PARISIO, *Tutela dei valori ambientali, paesaggistico-territoriali e semplificazione dell'azione amministrativa alla luce della legge 7 agosto 1990 n. 241*, in questa *Rivista*, 1991, 26. V. anche A. MAGLIERI, *L'emersione dell'interesse ambientale nel procedimento amministrativo: prospettive e limiti della semplificazione*, in *Dir. amm.*, 4/2006, 847 ss., ove si osserva che la legge generale sul procedimento amministrativo impone l'acquisizione e la ponderazione dell'interesse ambientale, ma «non riconosce ad esso una natura ontologicamente prevalente sugli altri interessi, come testimoniato dalla disciplina della

Ben diverse sono le considerazioni da farsi in relazione a quegli istituti di semplificazione, quali la d.i.a. (oggi s.c.i.a.)⁽²⁶⁾ e il silenzio assenso, che non operano sulla fase istruttoria del procedimento, bensì incidono direttamente sulla decisione finale: un conto, infatti, è cercare di razionalizzare (e quindi semplificare) i momenti procedurali, un altro è semplificare nel senso di «ritrarsi dell'esercizio della potestà pubblicistica»⁽²⁷⁾. È evidente come sia del tutto condivisibile la prevista inapplicabilità in linea generale di tali meccanismi in presenza di interessi ambientali, nella misura in cui si finirebbe altrimenti per legittimare finanche la mancata ponderazione di tali fondamentali e delicate situazioni giuridiche⁽²⁸⁾. La giurisprudenza, invero, ha da tempo chiarito che la non applicabilità degli artt. 19 e 20 della l. n. 241/1990 ai procedimenti inerenti la materia ambientale non comporta l'impossibilità in assoluto di prevedere speciali ipotesi di silenzio assenso o d.i.a., ben potendo il legislatore introdurre norme specifiche anche in tale contesto, a meno che non sussistano espressi divieti, derivanti dall'ordinamento comunitario o dal rispetto dei principi costituzionali⁽²⁹⁾. Non mancano, in effetti, nelle diverse discipline di settore in materia ambientale esempi di silenzio assenso (cfr. art. 13 l. n. 394/1991, in tema di

conferenza di servizi [...], in quanto ciò che prevale è la sua ponderazione e non l'interesse di per sé», 854.

(26) La recente l. 30 luglio 2010 n. 122 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), introduce, tra l'altro, la Segnalazione certificata di inizio attività (s.c.i.a.), destinata a sostituire la d.i.a.; si tratta di un ulteriore ampliamento dell'ambito di applicazione di sistemi di autocertificazione, attraverso una procedura maggiormente semplificata, in quanto diventa possibile dare inizio ai lavori il giorno stesso della presentazione della segnalazione alla p.a., a cui sono concessi 60 giorni per effettuare le opportune verifiche, decorsi i quali sono ammessi unicamente interventi in autotutela o in presenza del pericolo di un danno per il patrimonio artistico e culturale, per l'ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale. Appare opportuno sottolineare, tuttavia, che l'istituto della s.c.i.a. non trova applicazione nei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze.

(27) L.R. PERFETTI, *Il permanere dei paradigmi disciplinari e le difficoltà della semplificazione*, in *Nuove Autonomie*, 3-4/2008, 457 ss., ove si sottolinea come «nel primo senso, allora, semplificare non sarà che adempiere al precetto costituzionale di cui all'art. 97 e misura dell'economicità dell'azione e dell'organizzazione, mentre nell'altro, applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale», 458. Sul tema v. anche MARIO R. SPASIANO, *Riflessioni sparse in tema di semplificazione amministrativa*, in *Nuove Autonomie*, 2009, 75 ss.; M. DUGATO, *La riduzione della sfera pubblica?*, in *Dir. amm.*, 2002, 169 ss.; P. LAZZARA, *I procedimenti amministrativi ad istanza di parte*, Napoli, 2008 e P.L. PORTALURI, *Note sulla semplificazione per silentium (con qualche complicazione)*, in *Nuove Autonomie*, 3-4/2008, 657 ss.

(28) Cfr. Corte cost., 17 dicembre 1997 n. 404, in *Le Regioni*, 1998, 382; Corte cost., 27 luglio 1995 n. 408, in *Giur. cost.*, 1995, 2900; Corte cost., 1 luglio 1992 n. 307, in *Giur. it.*, 1993, 505; Corte giust. CE, 28 febbraio 1991, causa C-360/87, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1991, 241 ss., con nota di G. VESPERINI, *Celerità dell'azione amministrativa, tutela di interessi ambientali e regole di utilizzazione del silenzio assenso: alcune osservazioni in margine a una recente decisione della Corte di giustizia delle Comunità europee*; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II-bis, 19 febbraio 2008 n. 1512, in questa *Rivista*, 2009, 246, con nota di C. BASEGGIO, *Tutela dell'ambiente e semplificazione amministrativa: un caso di difficile bilanciamento*.

(29) In termini cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 29 dicembre 2008 n. 6591, in *Foro amm.-C.d.S.*, 2008, 3442 e, più di recente, T.A.R. Puglia, Bari, Sez. II, 14 gennaio 2010 n. 53, in *Foro amm.-T.A.R.*, 2010, 264. *Contra*, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 13 dicembre 2007 n. 13241, in *Dir. e giur. agr.*, 2008, 514.

aree protette) o di dichiarazione di inizio attività (cfr. art. 215, d. lgs. n. 152/2006 in tema di attività di autosmaltimento rifiuti; art. 212 d. lgs. n. 152/2006 in tema di iscrizione all'Albo nazionale dei gestori ambientali; art. 272 d. lgs. n. 152/2006 in tema di inquinamento atmosferico di lieve entità), ma si tratta di ipotesi residuali e di non particolare «rischio» in termini di inquinamento ambientale, né potrebbe essere altrimenti nella misura in cui, di fatto (specialmente in caso di d.i.a.), si finisce per consegnare all'autonomia privata la responsabilità relativa alla valutazione circa la compatibilità o meno dell'attività posta in essere con i parametri di tutela ambientale (30).

A ciò si aggiunga che — al di là della intrinseca pericolosità di un eventuale massiccia operazione di pseudo-liberalizzazione (31) delle attività anche in ambiti procedurali in cui emergono profili di carattere ambientale — sembra si possa affermare che le stesse peculiari caratteristiche che connotano le autorizzazioni in materia ambientale le rendono di fatto quasi sempre non surrogabili da parte di istituti quali il silenzio assenso o la d.i.a. A ben vedere, infatti, quasi tutti i titoli autorizzatori operanti in questo settore (compresa l'AIA) non si limitano a permettere al cittadino di esercitare una determinata attività, bensì contengono numerose prescrizioni che il destinatario è tenuto ad ottemperare a pena di revoca del provvedimento autorizzatorio stesso (32). Il carattere conformativo di tali provvedimenti risponde evidentemente ad imprescindibili istanze di tutela del bene ambiente, nella misura in cui la possibilità da parte del privato di esercitare nel tempo quella determinata attività non può che essere subordinata al continuo rispetto di valori limite di emissione e/o di ulteriori condizioni (33). Ebbene, per quanto ora osservato, la necessità da parte della p.a.

(30) Al riguardo chiarificatrici sono le osservazioni di G. DE GIORGI CEZZI, che, nel suo *La questione del potere nei procedimenti ad amministrazione inversa. Ovvero sulla possibile realizzazione di effetti costitutivi o permissivi con lo strumento della d.i.a.*, in *Nuove Autonomie*, 3-4/2008, 619 ss., mette a confronto il modello autorizzatorio con quello della d.i.a., sottolineando che «il procedimento autorizzatorio è dunque superfluo quando la incidenza del potere privato sugli interessi con cui il potere privato entra in contatto nel suo svolgimento è minima perché interamente risolta dalla legge che quel potere attribuisce e connota compiutamente, mentre solo a costo di ammettere un'ingiustificata compressione degli interessi di altri privati e soprattutto degli interessi pubblici con cui quel potere privato configga, potrebbe ritenersi che quest'ultimo possa autodisciplinare gli ambiti del proprio svolgimento, quando questo abbia esiti permissivi o costitutivi dello stesso potere», 630. Sul punto v. anche MARIO R. SPASIANO, *Riflessioni sparse in tema di semplificazione amministrativa*, cit., che sostiene «l'esigenza di un'amministrazione chiamata ad esercitare i suoi poteri in forma manifesta e nei tempi strettamente necessari, non "celata" dietro silenzi o forme di pseudo-liberalizzazione sostitutive di responsabilità (leggi d.i.a.), dall'incerta definizione giuridica e soprattutto dai fuorvianti esiti», 84.

(31) Come è noto, la più recente giurisprudenza maggioritaria esclude che, in presenza di d.i.a., si possa parlare di vera e propria liberalizzazione, bensì di mera semplificazione, nella misura in cui si ritiene che con essa vada a configurarsi la formazione di un'autorizzazione implicita. In termini, cfr. T.A.R. Liguria, Sez. II, 9 gennaio 2009 n. 43, in *Foro amm.-T.A.R.*, 2009, 55; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. II, 7 marzo 2008 n. 1167, in *Foro amm.-T.A.R.*, 2008, 787; Cons. Stato, Sez. IV, 12 settembre 2007 n. 4828, in questa *Rivista*, 2008, 301. *Contra*, Cons. Stato, Sez. VI, 9 febbraio 2009 n. 717, in *Foro it.*, 2009, 617.

(32) Sul punto si rinvia a F. FRACCHIA, *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, cit., 227.

(33) Per quanto più specificamente attiene all'AIA (cfr. art. 29-sexies, d. lgs. n. 152/2006), essa deve contenere, a pena di illegittimità, tutte le misure necessarie per soddisfare i livelli di protezione ambientale richiesti, quali, ad esempio, i valori limite di emissione, i sistemi

di individuare il contenuto prescrittivo del provvedimento autorizzatorio cui subordinare l'efficacia dello stesso, ha come ovvia conseguenza l'inapplicabilità (salvo eccezioni) di modelli procedurali che prescindono dalla emanazione di una decisione espressa da parte dell'amministrazione.

In definitiva, sul punto, sembra potersi affermare che — se introdotti in maniera corretta — determinati meccanismi di semplificazione risultano compatibili con la tutela del primario interesse ambientale: in particolare è senza dubbio possibile (o, meglio, auspicabile) — anche all'interno di procedimenti aventi ad oggetto la tutela del bene ambiente — da un lato, intervenire sulle spesso troppo (e ingiustificatamente) complesse procedure, accorpandole dove possibile, o comunque eliminando eventuali duplicazioni istruttorie e riducendone i «passaggi burocratici», dall'altro, individuare sistemi di funzionale coordinamento tra le diverse amministrazioni competenti che la trasversalità della materia e la sua dimensione multilivello comportano (34). Resta ferma, ovviamente, l'intangibilità della piena emersione e adeguata ponderazione, in sede istruttoria, di tutti gli interessi coinvolti, nonché — in linea generale — l'insostituibilità dei titoli abilitativi con meccanismi di sostanziale «non decisione» da parte della p.a., quali la d.i.a. e il silenzio assenso.

Per comprendere appieno il delicato equilibrio che deve sussistere tra esigenze di semplificazione e tutela ambientale, è, forse, a questo punto necessario modificare il punto di vista da cui generalmente partono le analisi sul tema e chiarire sin dal principio che — in linea generale, ma ancor più in tale contesto — la semplificazione non può configurare un valore in sé da perseguire, quanto piuttosto uno strumento, finalizzato nel contempo a: 1) agevolare — fin dove possibile — il privato nel perseguimento dei propri fini (raggiungendo, nel contempo, interessi pubblici quali la maggiore concorrenzialità del sistema Paese); 2) perseguire obiettivi di economicità e razionalità dell'azione amministrativa (attraverso l'ottimizzazione delle risorse disponibili) (35).

Partendo da tale premessa, dunque, non può che cadere il pregiudizio che vede gli istituti di semplificazione in necessario conflitto con le esigenze di tutela ambientale. Ma vi è di più. È stato acutamente osservato, al riguardo, che non solo le politiche di tutela ambientale non sono affatto incompatibili con (moderati) interventi di semplificazione procedurale, ma — in alcuni casi — può accadere che questi ultimi si rivelino addirittura strumentali rispetto alle prime:

di controllo periodico, le misure relative alle condizioni di esercizio relative ad ipotesi eccezionali (avvio, malfunzionamento o arresto definitivo dell'impianto).

(34) In particolare, sulle complesse dinamiche legate ai procedimenti connotati da rapporti e raccordi tra livello di governo differenti si rinvia alle osservazioni di C. BARBATI, *Semplificazioni e processi decisionali nel sistema multilivello*, in *Nuove Autonomie*, 3-4/2008, 435 ss. e M. R. SPASIANO, *I soggetti della politica ambientale*, in questa *Rivista*, 2005, 185 ss.

(35) Per un'analisi dell'interessante tematica della corretta configurazione della semplificazione, non intesa come valore in sé, bensì come strumento per raggiungere ulteriori finalità di interesse pubblico, si rinvia a A. SANDULLI, *La semplificazione amministrativa tra riforma e restaurazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 1997, 989 ss.; S. CASSESE, *La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 703 ss.; R. FERRARA, *Procedimento amministrativo, semplificazione e realizzazione del risultato: dalla «libertà dall'amministrazione» alla libertà dell'amministrazione*, in *Dir. e soc.*, 2000, 101 ss.; MARIO R. SPASIANO, *Riflessioni sparse in tema di semplificazione amministrativa*, cit., 83.

è il caso, ad esempio, della previsione di meccanismi semplificatori con funzione incentivante, laddove la loro applicazione a vantaggio delle imprese viene vincolata alla tenuta di comportamenti virtuosi dal punto di vista ambientale (36).

L'affermazione che gli istituti di semplificazione non si pongono necessariamente in una posizione di reciproca esclusione con le esigenze di adeguatezza dell'istruttoria (37) rinviene, poi, ulteriore e maggiore conferma proprio nell'istituto in esame. L'AIA, infatti, è uno dei più chiari esempi in cui la scelta di una procedura semplificata (in quanto unificata) non è il frutto di un temperamento tra istanze di buona amministrazione (*sub specie* di massima trasparenza e completezza dell'istruttoria) e istanze di economicità e celerità dell'azione amministrativa, bensì è essa stessa finalizzata alla più completa ed adeguata istruttoria. Ci si riferisce, ovviamente, ai già accennati benefici scaturenti dal c.d. approccio integrato: come osservato nel precedente paragrafo, infatti, nel caso di specie la contrazione dei procedimenti e l'unificazione provvedimentale — pur recando indubbi effetti semplificativi — rispondono essenzialmente all'esigenza di permettere una valutazione completa e contestuale di tutti i potenziali danni che un'attività potrebbe arrecare sui diversi fattori ambientali, studiandone altresì le reciproche interazioni (38). È evidente, d'altro canto, che una disciplina più snella, che unifichi i procedimenti e che — come si è visto — renda più agevole per le imprese intraprendere nuove iniziative economiche, è destinata ad avere effetti positivi anche sulla situazione economica complessiva del Paese, dando vita ad una situazione comunemente definita *win-win*, di doppio vantaggio, per l'impresa e per l'ambiente (39).

Emerge, in altri termini, quella lettura della semplificazione amministrativa proposta dalla più attenta dottrina che — nello smorzare la tensione tra efficienza dell'azione e completezza istruttoria — intende il semplificare non come riduzione *tout court* degli oneri procedurali, bensì come adeguatezza delle procedure all'oggetto della decisione, «non come mera accelerazione del procedimento amministrativo, bensì come intervento sul procedimento teso ad implementarne la razionalità» (40).

(36) Si pensi, ad esempio, alle agevolazioni in termini di garanzie finanziarie che la legge riconosce a coloro che operano nel settore del trasporto transfrontaliero di rifiuti e sono in possesso di certificazione EMAS o Uni En Iso 14001 (art. 194, d. lgs. n. 152/2006) e, in special modo, alle procedure semplificate previste per il rinnovo delle autorizzazioni all'esercizio di un impianto (art. 209, d. lgs. n. 152/2006). Sul punto v. M. RENNA, *Semplificazione e ambiente*, cit., 61.

(37) Per un'analisi critica delle posizioni dottrinali che separano nettamente istanze di semplificazione e completezza del procedimento v. L.R. PERFETTI, *Il permanere dei paradigmi disciplinari e le difficoltà della semplificazione*, cit., 459.

(38) Su tali aspetti si rinvia alla dottrina segnalata nelle precedenti note 10 e 11.

(39) L'applicazione di modelli procedurali semplificati — sebbene nel caso di specie finalizzata ad una migliore tutela ambientale — apporta notevoli benefici alla stessa impresa, in termini di integrazione delle procedure, migliore definizione dei tempi e razionalizzazione delle attività connesse alla preparazione dell'istanza. Sul punto cfr. il Libro Verde della Commissione europea *Promoting a European framework for corporate social responsibility*, Com (2001) 336.

(40) F.G. SCOCA, *Accordi e semplificazione*, in *Nuove Autonomie*, 3-4/2008, 558. In termini v. anche MARIO R. SPASIANO, che nel suo *Riflessioni sparse in tema di semplificazione amministrativa*, cit. sostiene che le pur legittime istanze di semplificazione non possono tradursi in «scorciatoie procedurali la cui incerta definizione giuridica, peraltro, rischia di produrre

3. *Profili di semplificazione nell'ambito del procedimento di autorizzazione integrata ambientale.*

3.a. *Ambito di operatività.*

Appare a questo punto necessario passare ad un livello successivo dell'analisi, consistente nella disamina delle specificità proprie del procedimento per il rilascio dell'AIA (che, si ricorda, è stato di recente rimodulato ad opera del d. lgs. 29 giugno 2010 n. 128, modificativo e integrativo del t.u. ambiente) e nella verifica concreta circa l'effettiva valenza semplificativa dello stesso. Del resto, nell'aderire alla su richiamata ricostruzione della semplificazione quale strumento finalizzato ad adeguare il modello procedimentale all'oggetto della decisione, deve convenirsi che per valutare la bontà dell'applicazione di un istituto di semplificazione non è sufficiente verificare l'efficienza della procedura in sé, dovendosi altresì stimare gli eventuali risultati in termini di maggiore efficacia della funzione eventualmente ottenuti (funzione che, nel caso di specie, è di tutela dei beni ambientali coinvolti). In tal senso, pertanto, è evidente che non può bastare la mera unificazione dei procedimenti e dei provvedimenti per affermare che si tratti di un reale contributo alla semplificazione procedurale (41).

Si osservi innanzitutto come un intervento che intenda avere una significativa portata semplificativa richieda come presupposto indefettibile un elevato livello di trasparenza e chiarezza, non solo in relazione alle sue modalità attuative, ma anche e in primo luogo per quanto attiene il suo ambito di operatività. Nel caso di specie, pertanto, il cittadino deve essere facilmente in grado di identificare quali delle numerose autorizzazioni concernenti il settore ambientale debba ritenersi sostituita dalla nuova autorizzazione unica: al riguardo, l'art. 5, co. 14 del d. lgs. n. 59/2005 affermava genericamente che l'AIA sostituisce — salvo specifiche eccezioni ivi indicate — ogni altra autorizzazione, visto, nulla osta o parere in materia ambientale, aggiungendo che essa «sostituisce, in ogni caso, le autorizzazioni di cui all'elenco riportato nell'allegato II» Ebbene, nonostante non mancassero pronunce giurisprudenziali tese ad affermare la tassatività della suddetta elencazione (42), la dottrina e la giurisprudenza

successivi, ben più gravi ritardi dell'azione amministrativa, a discapito dell'interlocutore della amministrazione», 80; e D. D'ORSOGNA, *Note in tema di conferenza di servizi, semplificazione, operazione*, in *Nuove Autonomie*, 3-4/2008, 583 ss., ove si sottolinea come la vera semplificazione miri alla formazione di decisioni razionali «da assumere nel rispetto di un doppio vincolo: da un lato il rispetto del dovere di valutare in modo attento ed equilibrato tutti gli interessi coinvolti dalla decisione; dall'altro il dovere di agire con il minor sacrificio possibile degli interessi privati», 585.

(41) È stato osservato, al riguardo che non è corretto ritenere aprioristicamente valida l'endiadi accelerazione/semplificazione, in quanto interventi volti a ridurre gli oneri (e i tempi) procedurali «non sempre sono compatibili con l'esigenza di disporre di accertamenti adeguati al fine ed alla fattispecie da decidere, poiché l'accelerazione può sostanzialmente anche nell'eliminazione di adempimenti (magari utili) o nella contrazione (magari irragionevole) di tempi», L.R. PERFETTI, *Il permanere dei paradigmi disciplinari e le difficoltà della semplificazione*, cit., 470.

(42) «L'autorizzazione integrata ambientale, ancorché destinata a sostituire numerose altre autorizzazioni, pareri, nulla osta, ecc., non può ricomprendere, ai sensi dell'art. 5, 14° comma, del d. lgs. n. 59/2005, procedimenti diversi da quelli elencati nell'allegato II a detto

maggioritaria sostenevano — alla luce della formulazione normativa («sostituisce, in ogni caso») e della altrimenti incomprensibile assenza all'interno della elencazione di diversi titoli autorizzatori a carattere ambientale — il carattere meramente esemplificativo e non tassativo del citato elenco (43). Tale ricostruzione — pur essendo senza dubbio la più corretta dal punto di vista interpretativo — poneva, tuttavia, il problema della eccessiva indeterminatezza della norma, dovendosi di volta in volta individuare quali autorizzazioni in materia ambientale fossero da ritenersi sostituite dall'AIA, in spregio al canone della trasparenza. Lo stesso legislatore, invero, risolveva a monte tale questione, imponendo all'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione integrata di indicare espressamente per ogni singola AIA le autorizzazioni, i nulla osta e i pareri da essa sostituiti (art. 5, co. 18, d. lgs. n. 59/2005). La normativa attuale (art. 29-ter, co. 11, d. lgs. n. 152/2006), infine, ha portato finalmente definitiva chiarezza sul punto, disponendo espressamente che l'AIA può sostituire unicamente le autorizzazioni di cui all'allegato elenco IX (44), confermando poi, in ogni caso, la previsione in base alla quale ogni AIA deve indicare dettagliatamente i titoli autorizzatori effettivamente sostituiti.

3.b. *Presentazione della domanda.*

Nel passare alla disamina dei profili di semplificazione concernenti le diverse fasi procedurali ed alla relativa verifica circa la compatibilità con le esigenze di tutela ambientale, si osservi innanzitutto che il procedimento ha inizio con la presentazione di un'unica domanda all'autorità competente (statale o regionale) (45): la modulistica da presentare si rivela, invero, piuttosto complessa (5 schede tecniche, accompagnate da una Sintesi non tecnica) (46), ma

decreto», T.A.R. Friuli Venezia Giulia, Sez. I, 11 marzo 2010 n. 170, in www.giustizia-amministrativa.it.

(43) In termini v. G. GARZIA, *L'autorizzazione integrata ambientale e i rapporti con le altre autorizzazioni ambientali*, in *Ambiente e sviluppo*, 12/2009, XVI; A. MURATORI, *Direttiva IPPC: anche l'Italia (finalmente) si adegua*, *ivi*, 2005, 810.

(44) Si tratta, in particolare, dei seguenti provvedimenti: 1. Autorizzazione alle emissioni in atmosfera, fermi restando i profili concernenti aspetti sanitari; 2. Autorizzazione allo scarico; 3. Autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti; 4. Autorizzazione allo smaltimento degli apparecchi contenenti PCB-PCT (d. lgs. 22 maggio 1999 n. 209, art. 7); 5. Autorizzazione all'utilizzo dei fanghi derivanti dal processo di depurazione in agricoltura (d. lgs. 27 gennaio 1992 n. 99, art. 9).

(45) Non si comprende, al riguardo, la scelta compiuta dal legislatore regionale abruzzese che, nel disciplinare il procedimento di AIA regionale, impone al cittadino di trasmettere copia conforme all'originale di tutta la documentazione anche alle amministrazioni originariamente competenti al rilascio delle diverse autorizzazioni ambientali coinvolte (cfr. il modello di domanda allegato alla l.r. Abruzzo, 9 agosto 2006 n. 27). È evidente, infatti, come tale previsione si ponga in netto contrasto non solo con la stessa *ratio* dell'introduzione di un'autorizzazione unica, ma anche con le più elementari regole di semplificazione documentale.

(46) Ai sensi del d.m. 7 febbraio 2007 (*Formato e modalità per la presentazione della domanda di autorizzazione integrata ambientale di competenza statale*), il gestore deve presentare la seguente documentazione: scheda A (Informazioni generali); scheda B (Dati e notizie sull'impianto prima delle modifiche proposte per l'adeguamento alle migliori tecniche disponibili); scheda C (Dati e notizie sull'impianto da autorizzare); scheda D (Individuazione della proposta impiantistica ed effetti ambientali); scheda E (Modalità di gestione degli aspetti ambientali e piano di monitoraggio); Sintesi non tecnica.

non potrebbe essere altrimenti dovendosi dar conto — nell'ambito di un'unica istanza — di numerosi aspetti concernenti l'attività da intraprendere e i suoi potenziali effetti sui diversi fattori ambientali (47). Al riguardo deve essere visto positivamente quanto previsto dall'art. 29-ter, co. 3 del d. lgs. n. 152/2006, ai sensi del quale — in attuazione del principio di semplificazione documentale — il gestore in possesso di documentazioni già elaborate in ottemperanza alla normativa sui rischi di incidenti rilevanti, al regolamento EMAS, alle norme tecniche UNI EN ISO 14001 o a qualsiasi altra normativa di settore, può utilizzare i medesimi documenti anche ai fini della presentazione della domanda di AIA.

3.c. *Partecipazione al procedimento.*

La prevista presentazione di un documento di sintesi non tecnica circa i caratteri ed i potenziali impatti ambientali dell'intervento, poi, risponde probabilmente all'esigenza di garantire un'ampia e consapevole partecipazione al procedimento da parte dei soggetti interessati. Come è noto — per ovvie ragioni connesse alla delicatezza e rilevanza degli interessi in gioco — il grado di apertura del procedimento all'apporto di osservazioni o documentazioni da parte di soggetti privati è particolarmente rafforzato nel caso in cui emergano interessi di carattere ambientale (48), con la conseguenza che, per quanto in questa sede maggiormente rileva, istanze di semplificazione non possono certo incidere nega-

(47) Ai sensi dell'art. 29-ter, co. 1 del d. lgs. n. 152/2006, l'istanza deve obbligatoriamente descrivere: *a*) l'impianto, il tipo e la portata delle sue attività; *b*) le materie prime e ausiliarie, le sostanze e l'energia usate o prodotte dall'impianto; *c*) le fonti di emissione dell'impianto; *d*) lo stato del sito di ubicazione dell'impianto; *e*) il tipo e l'entità delle emissioni dell'impianto in ogni settore ambientale, nonché un'identificazione degli effetti significativi delle emissioni sull'ambiente; *f*) la tecnologia utilizzata e le altre tecniche in uso per prevenire le emissioni dall'impianto oppure per ridurle; *g*) le misure di prevenzione e di recupero dei rifiuti prodotti dall'impianto; *h*) le misure previste per controllare le emissioni nell'ambiente nonché le attività di autocontrollo e di controllo programmato che richiede l'intervento dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca ambientale e Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici e delle Agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente; *i*) le eventuali principali alternative prese in esame dal gestore, in forma sommaria; *j*) le altre misure previste per ottemperare ai principi generali in materia di AIA.

La complessità della redazione della domanda da parte dei gestori rappresenta probabilmente uno dei principali fattori del ritardo con cui l'Italia ha dato attuazione alla direttiva IPPC, il che ha comportato, tra l'altro, l'avvio di una procedura di messa in mora nei confronti del nostro Paese da parte della Commissione europea nel gennaio 2009.

(48) Particolare rilievo, in tale contesto, deve riconoscersi alla Convenzione di Aarhus (1998), documento della comunità internazionale ratificato dall'Italia in data 16 marzo 2001, con la l. n. 108/2001, avente il dichiarato obiettivo di «contribuire alla protezione del diritto di ogni membro della presente e delle future generazioni ad abitare un ambiente adeguato alla salute ed al benessere, garantendo i diritti di accesso all'informazione di carattere ambientale, di partecipazione pubblica al processo legislativo e di accesso alla giustizia» (art. 1). Per un'analisi dettagliata del contenuto della Convenzione e delle novità da essa introdotte nel settore della tutela ambientale si rinvia a: J. HARRISON, *Legislazione ambientale europea e libertà di informazione: la Convenzione di Aarhus*, in *Riv. giur. amb.*, 2000, 27 ss.; B. GEBERS, *Proposte avanzate dalla Commissione europea per l'applicazione della Convenzione di Aarhus*, in *Riv. giur. amb.*, 2001, 189 ss. In generale, circa gli aspetti peculiari della partecipazione dei cittadini ai procedimenti aventi ad oggetto interessi di carattere ambientale, sia consentito rinviare a M. CALABRÒ, *Potere amministrativo e partecipazione procedimentale. Il caso ambiente*, Napoli, 2004.

tivamente su tale aspetto. Ciò premesso, se da un lato risultano soddisfacenti gli obblighi informativi imposti al gestore (49), consistenti nella pubblicazione su quotidiani a diffusione nazionale, regionale o provinciale di un annuncio contenente i dati concernenti la localizzazione dell'impianto nonché il luogo in cui è possibile prendere visione dei documenti connessi all'istanza (50), non altrettanto può dirsi circa le modalità con cui è prevista la possibilità di presentare osservazioni da parte degli interessati. Questi ultimi, infatti, sono tenuti a depositare le loro considerazioni scritte presso l'autorità competente entro soli trenta giorni dalla pubblicazione del suddetto annuncio. È evidente che, a fronte di un'istanza così complessa dal punto di vista tecnico, quale quella per il rilascio di un'AIA, la possibilità di analizzarne i contenuti, vagliarne le potenziali conseguenze nonché formulare (obbligatoriamente per iscritto) eventuali osservazioni in appena un mese di tempo è davvero scarsa. In altri termini, sembra che, in questo caso, pur rilevanti esigenze di semplificazione (*sub specie* di celerità) della procedura rischiano di rendere il momento partecipativo una mera formalità, con conseguenze ricadute negative nei confronti dell'interesse (prevalente) alla tutela dei beni ambientali in termini di inadeguatezza dell'istruttoria (51).

Appare effettuato correttamente, invece, il bilanciamento tra esigenze di semplificazione e adeguata tutela del bene ambiente, laddove (art. 29-ter, co. 4, e art. 29-quater, co. 8, d. lgs. n. 152/2006) la possibilità di chiedere integrazioni documentali al soggetto gestore (con relativa sospensione dei termini) non è limitata ad una sola volta (come invece spesso accade in altri contesti): evidentemente il legislatore ha ritenuto che la peculiare valenza dell'attività istruttoria di tipo tecnico connessa al procedimento in questione comportasse la necessità di lasciare all'autorità competente la facoltà di ottenere — a fronte di motivate esigenze — supplementi istruttori senza limitazioni predeterminate (pur sempre nel rispetto del principio di proporzionalità) (52).

3.d. Conferenza di servizi.

L'unificazione procedimentale e, ancor di più, l'attribuzione della competenza al rilascio dell'AIA alla sola autorità ministeriale (o regionale), richiede,

(49) È interessante osservare che, a differenza della precedente disciplina (art. 5, d. lgs. n. 59/2005), l'art. 29-quater, co. 3 del d. lgs. n. 152/2006, ha previsto un ulteriore onere pubblicitario, questa volta in capo all'autorità competente, la quale è chiamata a pubblicare sul proprio sito web le medesime informazioni già rese note dal gestore.

(50) Cfr. T.A.R. Piemonte, Sez. II, 26 luglio 2007 n. 2866, in *Foro amm.-T.A.R.*, 2007, 2271, ove si sancisce l'adeguatezza delle forme di pubblicità di cui è onerato il soggetto gestore.

(51) È evidente che la previsione di un termine breve di trenta giorni è, nel caso di specie, legato alla generale scelta legislativa di portare a conclusione il procedimento di AIA nel più breve tempo possibile, se solo si pensa che, ai sensi dell'art. 29-quater, co. 10 del d. lgs. n. 152/2006, l'autorità competente è tenuta a concludere l'intera procedura entro centocinquanta giorni dalla presentazione della domanda.

(52) V. anche il decreto del Presidente della Provincia di Trento n. 9/2002, il cui art. 15, in relazione ai procedimenti AIA di competenza provinciale, dispone espressamente che «In relazione alla complessità del procedimento di autorizzazione integrata ambientale e alla molteplicità delle materie da essa considerate, l'Agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente può, in presenza di motivate esigenze istruttorie, richiedere, anche più volte, al proponente informazioni e integrazioni alla domanda presentata».

ovviamente, l'utilizzo di meccanismi di concerto e coordinamento tra le diverse amministrazioni competenti. Al riguardo il legislatore aveva inizialmente previsto l'obbligo, in capo all'autorità competente al rilascio dell'AIA, di indire una conferenza di servizi (istruttoria) alla quale invitare le ulteriori amministrazioni interessate, ed in effetti l'utilizzo di tale istituto di semplificazione sembrava rispondere perfettamente all'esigenza di garantire l'emersione in sede unificata delle diverse posizioni e verificare collegialmente la fattibilità complessiva dell'intervento (53). In seguito, tuttavia, l'art. 36, co. 4 del d. lgs. n. 152/2006, nel riformare la disciplina sul punto, aveva trasformato l'indizione della conferenza di servizi da obbligo a mera facoltà, modifica che lasciava perplessi per più di una ragione. Al di là della non secondaria circostanza che, come noto, negli stessi anni il legislatore ha apportato notevoli modifiche all'istituto della conferenza di servizi in generale, manifestando un chiaro *favor* nei suoi confronti (54), non si comprendeva per quali motivi vincolarne l'utilizzo alla discrezionalità dell'amministrazione competente proprio in un contesto in cui l'esistenza di un procedimento unico e le esigenze sottese ad un approccio di analisi integrato avrebbero necessitato più che mai l'emersione contestuale dei diversi interessi pubblici coinvolti. Né era agevole comprendere, del resto, quali potessero essere le ragioni idonee a spingere l'amministrazione competente ad istruire il procedimento con modalità differenti da quelle della conferenza di servizi (55). Come è noto, infatti, tale istituto rappresenta ancora oggi il modello procedurale più idoneo a superare le problematiche di coordinamento dei poteri e raccordo delle competenze, derivanti spesso dal carattere disarticolato ed organizzativamente complesso dell'attuale modello di amministrazione «multipolare» (56). Fortuna-

(53) Sul tema della ponderazione degli interessi ambientali in sede di conferenza di servizi si rinvia a A. RALLO, *Funzione di tutela ambientale e procedimento amministrativo*, Napoli, 2000, 205 ss.; F.G. SCOCA, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, in *Dir. amm.*, 1999, 255 ss.; F. FRACCHIA, *Autorizzazioni amministrative e situazioni giuridiche soggettive*, Napoli, 1996; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Notazioni in tema di coordinamento degli interessi nella conferenza di servizi e partecipazione al procedimento*, in *Riv. giur. amb.*, 1994, 488 ss.

In giurisprudenza cfr. Corte cost., 27 luglio 2005 n. 336, in *Foro amm.-C.d.S.*, 2005, 2074; Cons. Stato, Sez. VI, 7 agosto 2003 n. 4568, in *Foro amm.-C.d.S.*, 2003, 2326; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III-ter, 5 marzo 2008 n. 2121, in *Ambiente e sviluppo*, 2008, 775; T.A.R. Abruzzo, 25 ottobre 2002 n. 540, in *Foro amm.-T.A.R.*, 2002, 3305.

(54) Ci si riferisce, ovviamente, alle modifiche apportate alla l. n. 241/1990 dalla l. n. 15/2005, ai sensi della quale, tra l'altro, l'indizione della conferenza di servizi è divenuta obbligatoria ogni qual volta l'acquisizione di nulla osta, intese, concerti, ecc., non avvenga entro trenta giorni dalla ricezione dell'istanza da parte del privato. Sulla *ratio* della obbligatorietà della conferenza di servizi cfr. Cons. Giust. Amm., 11 aprile 2008 n. 295, in *Foro it.*, 2009, 58.

(55) Al riguardo, F. NANNETTI, nel suo *La revisione al testo unico ambientale apportata dal d. lgs. n. 4/08: effetti sulla normativa IPPC*, in www.dirittoambiente.com, dopo essersi dichiarato favorevole nei confronti della facoltatività dell'indizione della conferenza, osservava tuttavia come fosse altamente «probabile che nella maggior parte dei casi si continuerà ad optare per la soluzione della Conferenza, quale sede privilegiata per comporre i diversi interessi pubblici e privati in gioco e per raccogliere le informazioni ambientali in mano alle singole autorità competenti in materia ambientale nonché enti e soggetti coinvolti a vario titolo», 5.

(56) Sul punto si rinvia all'interessante analisi dell'istituto svolta da D. D'ORSOGNA, *Note in tema di conferenza di servizi, semplificazione, operazione*, cit., il quale — dopo aver sostenuto il superamento del modello tradizionale di attività amministrativa fondata sul singolo procedimento da parte di un più complesso modello di azione basato sul concetto (più ampio) di operazione amministrativa — conclude affermando che la disciplina della conferenza di ser-

tamente, con la recentissima riforma dell'intera disciplina, il legislatore ha, tra l'altro, sancito nuovamente l'obbligatorietà dell'indizione di una conferenza di servizi in sede istruttoria (cfr. art. 29-*quater*, co. 5, d. lgs. n. 152/2006), alla luce evidentemente dei vantaggi che l'utilizzo di tale istituto di semplificazione è in grado di fornire nel contesto in esame (57).

La riforma del 2010 ha, altresì, perfezionato la disciplina dell'AIA in ordine ad un ulteriore aspetto. Secondo la precedente normativa (cfr. art. 5, co. 11 del d. lgs. n. 59/2005), infatti, era prevista la possibilità di «fare a meno» delle prescrizioni del sindaco relative alla salubrità dei luoghi in cui deve essere avviata l'attività (cfr. artt. 216 e 217 del r.d. n. 1265/1934 — t.u. leggi sanitarie), nonché dei pareri dell'apat o dell'arpa (in merito ai fondamentali profili di monitoraggio e controllo successivo), laddove si stabiliva che — decorsi i termini attribuiti alle suddette autorità per pronunciarsi — «l'autorità competente rilascia l'autorizzazione anche in assenza di tali espressioni», introducendo di fatto una deroga a quanto previsto in generale dagli artt. 16 e 17 della l. n. 241/1990 (58), nonché una fattispecie di silenzio assenso, la cui operatività è in linea generale esclusa in materia ambientale (59). Tale disposizione — avente un chiaro intento acceleratorio — appariva eccessivamente sbilanciata a favore del soddisfacimento di esigenze di semplificazione, a scapito dell'adeguata ponderazione dei rilevanti interessi rappresentati dalle amministrazioni indicate: non a caso, dunque, essa è stata espunta dalla recente riforma, la quale si limita a disporre che le suddette espressioni debbano essere obbligatoriamente acquisite nell'ambito della conferenza di servizi (art. 29-*quater*, co. 7, d. lgs. n. 152/2006) (60).

vizi «offre all'esigenza di razionalizzazione del processo decisionale una risposta frontale: il passaggio dal modello della razionalità semplice (procedimentale) a quello della razionalità complessa (operazionale)», 594.

(57) Del resto, nell'analogo contesto del procedimento di rilascio dell'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio di impianti di produzione di energia elettrica alimentata da fonti rinnovabili (art. 12 d. lgs. n. 387/2003) è previsto che le manifestazioni di volontà delle diverse amministrazioni coinvolte debbano necessariamente essere acquisite nell'ambito di un'apposita conferenza di servizi, in base alla quale «la decisione del rilascio dell'autorizzazione unica deve scaturire dall'esame contestuale di tutti gli interessi pubblici coinvolti» (T.A.R. Basilicata, Sez. I, 21 maggio 2008 n. 218, in www.giustizia-amministrativa.it).

(58) Sull'esercizio dei poteri consultivi da parte di amministrazioni poste a tutela di interessi ambientali si rinvia a A. RALLO, *Funzione di tutela ambientale e procedimento amministrativo*, cit., 230 ss.; G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Predieri*, Milano, 1996.

(59) Si tratterebbe, in particolare, di silenzio assenso c.d. procedimentale, trattandosi di atti collocati all'interno di una sequenza procedimentale e non di atti finali del procedimento: la questione, pertanto, non riguarda la tutela della posizione del cittadino, quanto piuttosto il rispetto delle attribuzioni funzionali affidate dalla legge alle amministrazioni coinvolte. Sul punto si rinvia alla ancora valida ricostruzione di A. TRAVI, *Silenzio assenso ed esercizio della funzione amministrativa*, Padova, 1985.

(60) Sulla natura di atto immediatamente lesivo — e quindi autonomamente impugnabile — dell'eventuale parere negativo del sindaco circa il rilascio dell'AIA, cfr. T.A.R. Lazio, Latina, Sez. I, 14 settembre 2009 n. 819, in *Foro amm.-T.A.R.*, 2009, 2515. Sulla necessità che il Sindaco si pronunci in sede di conferenza di servizi e sulla natura di mero intervento e promozione procedimentale del suo potere cfr. T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 12 dicembre 2008 n. 1767, in *Riv. giur. amb.*, 2009, 368, con nota di G. LANDI.

3.e. *Conclusione del procedimento.*

Come è noto, il momento conclusivo del procedimento rappresenta uno dei più significativi ambiti di applicazione degli istituti di semplificazione dell'azione amministrativa, dovendosi ovviare ai pregiudizi derivanti dai frequenti comportamenti omissivi tenuti dalle amministrazioni competenti. Per quanto attiene, nello specifico, all'istituto dell'AIA, il legislatore — al fine di rendere effettiva la procedura e garantire il raggiungimento del risultato amministrativo perseguito — aveva inizialmente optato per l'introduzione di un termine finale a carattere perentorio di centocinquanta giorni (dalla presentazione della domanda) entro cui concludere il procedimento, accompagnato dall'operatività dei poteri sostitutivi di cui all'art. 5 del d. lgs. n. 112/1998 in caso di inerzia da parte dell'autorità competente (cfr. art. 5, co. 17, d. lgs. n. 59/2005). Tale scelta, invero, presentava un grave punto debole: come è noto, infatti, i poteri sostitutivi introdotti dal citato d. lgs. n. 112/1998 concernono essenzialmente l'eventuale inattività di regioni o enti locali, nei confronti dei quali, pertanto, è prevista la possibilità di nominare un commissario *ad acta* da parte del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro competente per materia. Ebbene, nella fattispecie di cui ci si occupa l'amministrazione inerte è rappresentata solo in pochi casi da una regione, mentre in altri (la maggioranza) dal medesimo Ministro dal quale dovrebbe essere sollecitata l'applicazione dei poteri sostitutivi. È di tutta evidenza, pertanto, il «corto circuito» di competenze che veniva a crearsi, che rendeva sostanzialmente inattuabile l'esercizio dei poteri sostitutivi in tutti i procedimenti di AIA di competenza statale. A tale *impasse* ha, però, posto rimedio la recente riforma del 2010, laddove — dopo aver confermato l'esistenza del termine finale di centocinquanta giorni — ha disposto che la tutela avverso l'eventuale silenzio da parte dell'autorità competente «è disciplinata dalle disposizioni generali del processo amministrativo» (art. 29-*quater*, co. 10, d. lgs. n. 152/2006): l'effettività della procedura, che l'esercizio di poteri sostitutivi difficilmente avrebbe potuto garantire, è pertanto oggi assicurata dall'operatività del regime processuale speciale del silenzio-inadempimento di cui all'art. 31 del d. lgs. n. 104/2010 (Codice del processo amministrativo)(61).

3.f. *Rinvio alle migliori tecniche disponibili.*

L'elemento che, tuttavia, sembra maggiormente far emergere come il regime procedimentale semplificato previsto per l'AIA configuri nel contempo un'adeguata risposta all'esigenza, da un lato, di rendere meno onerosa (dal punto di vista burocratico) l'iniziativa economica per i privati e, dall'altro, di fornire una piena e completa tutela al contesto ambientale in cui l'intervento è destinato ad incidere, è rappresentato senza dubbio dal rinvio alle «migliori tecniche

(61) Antecedentemente alla riforma del 2010, la giurisprudenza aveva, invece, correttamente escluso il formarsi di un silenzio inadempimento per inerzia della p.a. su una domanda di AIA, atteso l'espresso richiamo normativo alla possibilità di esercitare i poteri sostitutivi da parte del Consiglio dei Ministri. Da ultimo cfr. T.A.R. Friuli Venezia Giulia, Sez. I, 11 marzo 2010 n. 170, in *Foro amm.-T.A.R.*, 2010, 854. Sui caratteri del rito speciale avverso il silenzio si rinvia a N. PAOLANTONIO, *Il ricorso avverso il silenzio*, in *Giustizia amministrativa* (a cura di F.G. SCOCA), Torino, 2009, 499 ss.

disponibili» (o BAT, *Best Available Techniques*). Ai sensi dell'art. 29-bis del d. lgs. n. 152/2006, l'AIA è rilasciata nel rispetto delle linee guida per l'individuazione e l'utilizzo delle migliori tecniche disponibili, da emanarsi — tenendo conto dei documenti della Commissione europea pubblicati in materia — con decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, del Ministero dello sviluppo economico e del Ministero del lavoro: per migliori tecniche disponibili deve interdersi, ai sensi dell'art. 5, co. 1, lett. *l-ter*) del d. lgs. n. 152/2006, «la più efficiente e avanzata fase di sviluppo di attività e relativi metodi di esercizio indicanti l'idoneità pratica di determinate tecniche a costituire, in linea di massima, la base dei valori limite di emissione intesi ad evitare oppure, ove ciò si riveli impossibile, a ridurre in modo generale le emissioni e l'impatto sull'ambiente nel suo complesso». Dall'analisi di tale definizione normativa emerge immediatamente il carattere dinamico del richiamo: in luogo di un modello di tutela tradizionalmente fondato sulla previsione di limiti di emissione standard predeterminati, valevoli per l'intera vita dell'impianto e, soprattutto, legati ai singoli fattori ambientali (aria, acqua, suolo, rumore), si introduce un criterio «elastico», che segue di pari passo la continua evoluzione della ricerca e della tecnica e che richiede, da parte dell'autorità competente, l'individuazione di volta in volta di metodi di riduzione e controllo dell'inquinamento che tengano conto delle caratteristiche tecniche dell'impianto, del comparto industriale cui appartiene, della sua ubicazione e della interconnessione tra i diversi fattori ambientali (62).

La durata quinquennale dell'autorizzazione e la previsione di un suo riesame ogni qualvolta le migliori tecniche disponibili subiscano modifiche sostanziali tali da consentire una notevole riduzione delle emissioni senza imporre costi eccessivi (v. art. 29-octies, comma 4, lett. *b*), d. lgs. n. 152/2006), ne fanno, d'altro canto, un procedimento di difficile gestione, perché «sempre aperto», costantemente soggetto ad un'operazione di monitoraggio (63), il che, a ben vedere, rappresenta la ragione principale per la quale è da apprezzare la scelta legislativa di individuare un'unica autorità competente. In caso contrario, infatti, ciascuna amministrazione competente per un singolo settore ambientale (acqua, aria, suolo, rumore) avrebbe potuto legittimamente pretendere la correzione dei limiti di emissione in relazione all'evoluzione delle proprie BAT di riferimento, senza alcun onere di valutazione complessiva circa gli eventuali effetti di tali

(62) È evidente che il sistema descritto comporta la sussistenza, in capo all'autorità competente, di ampi spazi di discrezionalità (tecnica) nel valutare le caratteristiche proprie dei singoli impianti e — nel contempo — relazionarsi ad un parametro di tutela complesso (le BAT), in quanto suscettibile di continue evoluzioni. Sul punto cfr. T.A.R. Umbria, 12 novembre 2004 n. 695, in www.giustizia-amministrativa.it.

(63) In termini cfr. T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 22 gennaio 2010 n. 211, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Piemonte, Sez. II, 26 luglio 2007 n. 2866, in *Foro amm.-T.A.R.*, 2007, 2271. Al riguardo, A. MAGLIERI, nel suo *L'emersione dell'interesse ambientale nel procedimento amministrativo: prospettive e limiti della semplificazione*, cit., sottolinea, tra l'altro, il carattere necessariamente non conflittuale che deve connotare il rapporto tra autorità competente e soggetto gestore: «la peculiarità della procedura di rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale si sostanzia nel rapporto collaborativo tra il gestore dell'impianto e l'autorità competente che, congiuntamente, hanno il compito di delineare il percorso in grado di garantire la migliore protezione ambientale, ad esempio, attraverso l'utilizzo delle migliori tecniche disponibili», 872.

modifiche sugli altri fattori ambientali: ciò avrebbe comportato il rischio di imporre gravosi oneri economici e burocratici in capo al soggetto gestore, in assenza di certezze circa un effettivo miglioramento del complessivo impatto ambientale dell'impianto (64).

In conclusione, ad un'analisi dei più rilevanti profili che connotano il procedimento di rilascio dell'AIA, sembra possa ritenersi che — in special modo a seguito della riforma del 2010 (a cui si deve il merito di aver disciolto buona parte dei nodi procedurali che la precedente disciplina aveva fatto emergere) — si sia raggiunto un corretto equilibrio tra esigenze di semplificazione e corretta valutazione degli interessi ambientali, attraverso l'applicazione di soluzioni procedurali ispirate ai principi di adeguatezza, opportunità ed effettività dell'azione amministrativa.

4. *Il rapporto tra AIA e VIA: quando la semplificazione rischia di prevalere sulle istanze di tutela.*

Come è noto, la Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) rappresenta quel procedimento mediante il quale si valuta la compatibilità di alcuni progetti con il contesto ambientale in cui essi sono destinati ad inserirsi. A differenza dell'AIA, quindi, l'oggetto dell'indagine non è rappresentato dagli effetti inquinanti che nel tempo possano scaturire dall'attività di un determinato impianto, bensì unicamente dall'impatto che la mera realizzazione di quest'ultimo possa avere sulle diverse componenti ambientali (fauna, flora, aria, acqua, ecc.) (65).

Nonostante (o proprio in ragione del)la netta diversità degli oggetti, tuttavia, ben può accadere che una medesima iniziativa economica risulti assoggettata ad entrambe le procedure e — attesa l'omogeneità degli obiettivi di tutela — il legislatore si è fin dal principio posto il problema di individuare forme di semplificazione che rendessero meno gravoso per il privato il compimento del duplice *iter* valutativo. Originariamente, l'art. 34 del d. lgs. n. 152/2006 si limi-

(64) In generale, sulla necessità che politiche di semplificazione garantiscano che il cittadino non subisca i danni derivanti dal complesso e non sempre ben coordinato sistema di competenze che connota il nostro ordinamento si rinvia alle osservazioni di M.R. Spasiano, *Riflessioni sparse in tema di semplificazione amministrativa*, cit., 82, ove, tra l'altro, viene citato un passaggio di uno scritto di Merusi, nel quale si sostiene che nei diritti del cittadino nei confronti della p.a. sia ricompresa anche «la pretesa all'unità della pubblica amministrazione, cioè ad avere un interlocutore unico, rispettoso dei tempi decisionali, qualunque sia l'articolazione delle varie amministrazioni interessate e il riparto di competenze per esse previsto» (F. MERUSI, *La semplificazione: problema legislativo o amministrativo*, in *Nuove Autonomie*, 3-4/2008, 339).

(65) In generale sulla VIA, *ex multis*, v. A. MEALE, *Valutazione di impatto ambientale* (voce), in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 2005, 784 ss.; F. FONDERICO, *Valutazione di impatto ambientale*, in S. NESPOR, A.L. DE CESARIS (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Milano, 2003, 1797 ss.; P. BRAMBILLA, *La valutazione d'impatto ambientale e l'apporto giurisprudenziale alla definizione e applicazione dell'istituto*, in *Riv. giur. amb.*, 2002, 781 ss.; R. FERRARA, *La valutazione di impatto ambientale fra Stato e Regioni: alcuni punti fermi e troppe questioni aperte*, in questa *Rivista*, 2002, 1316 ss.; AA.VV., *La valutazione di impatto ambientale*, a cura di R. FERRARA, Padova, 2000.

tava ad attribuire al soggetto proponente la facoltà di ottenere un coordinamento tra i due procedimenti: in particolare, era prevista una sorta di istruttoria integrata, che tenesse conto nel contempo delle esigenze conoscitive di entrambi gli istituti, destinata, tuttavia, a concludersi con l'emanazione di due provvedimenti distinti e consecutivi (il rilascio dell'AIA non poteva prescindere dall'eventuale giudizio positivo di VIA) (66).

Successivamente, con il d. lgs. n. 4/2008, correttivo del t.u. Ambiente, si è provveduto, tra l'altro, a riformulare l'art. 10 del d. lgs. n. 152/2006, ai sensi del quale nelle ipotesi di Valutazione di impatto ambientale di competenza statale il provvedimento di VIA «fa luogo» dell'AIA (67). In altri termini, oggi non solo il coordinamento tra le due procedure discende *ex lege* e non è più rimesso all'iniziativa del privato, ma è stato introdotto un vero e proprio procedimento unico, destinato a confluire in un unico provvedimento di VIA, sostitutivo dell'AIA. A differenza di quanto sostenuto in relazione alla sola procedura di AIA, invero, in questo caso l'unificazione procedimentale non risponde (anche) ad esigenze di maggiore tutela del bene ambiente, bensì appare unicamente finalizzata a perseguire intenti di semplificazione a favore dei privati, con il fondato pericolo — come si cercherà di dimostrare — di nuocere al complessivo assetto di tutela ambientale.

Si osservi innanzitutto come, a ben vedere, la previsione di un unico procedimento e di un provvedimento di VIA sostitutivo dell'AIA non derivi affatto da esigenze di recepimento della normativa comunitaria di riferimento, la quale, infatti, si limita a prevedere che in caso di progetto sottoposto ad entrambe le valutazioni, «le informazioni ottenute o le conclusioni raggiunte [nell'ambito dell'attività istruttoria della VIA n.d.r.] devono essere prese in considerazione per il rilascio dell'autorizzazione» (68). A ciò si aggiunga la circostanza, di non poco conto, che — nelle ipotesi di VIA di competenza regionale — è previsto che la predetta sostituzione del provvedimento di AIA sia operativa solo se espressamente disciplinato in tal senso dalla normativa regionale di settore, essendo altrimenti semplicemente prescritto dal legislatore statale che regioni e province autonome assicurino che «la procedura per il rilascio di autorizzazione integrata ambientale sia *coordinata* nell'ambito del procedimento di VIA. È in ogni caso disposta l'unicità della consultazione del pubblico per le due procedure» (69). In altri termini a ciascuna regione è attribuita la facoltà di aderire o meno — ad eccezione del profilo della partecipazione — alla unificazione procedimentale introdotta a livello statale, fatta salva l'esigenza di individuare, in

(66) Per un'analisi della disciplina precedente si rinvia a M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativi, comune*, Torino, 2007, 396 ss., e F. NANETTI, *Impatti del testo unico ambientale sulla normativa IPPC*, cit., 4 ss.

(67) La recentissima ulteriore modifica del d. lgs. n. 152/2006 ad opera del d. lgs. n. 128/2010 ha sostanzialmente confermato l'assetto precedente, provvedendo ad integrarne la disciplina mediante l'inserimento di due comma (1-bis e 1-ter) all'art. 10, contenenti prescrizioni tese a regolamentare le modalità di fusione tra le due procedure.

(68) Art. 9, co. 2, dir. 2008/1/CE.

(69) Art. 10, co. 2, d. lgs. n. 152/2006. Circa l'inapplicabilità del regime statale — in base al quale la VIA fa luogo dell'AIA — ad un procedimento di competenza regionale, in assenza di una specifica normativa regionale in tal senso, cfr. T.A.R. Abruzzo, Sez. I, 11 marzo 2010 n. 167, in *Foro amm.-T.A.R.*, 2010, 961.

ogni caso, modelli di raccordo tra le due procedure (70). Ebbene, come è noto, in materia di tutela ambientale il margine di intervento del legislatore regionale è decisamente limitato: tendenzialmente, quanto previsto a livello statale rappresenta il livello minimo di tutela invalicabile da parte del legislatore regionale, il quale può tutt'al più introdurre disposizioni maggiormente restrittive nei confronti delle attività umane incidenti sui beni ambientali (71). Nel caso di specie, evidentemente, il legislatore statale — nel lasciare alle regioni la scelta circa la previsione o meno di un procedimento unico comprensivo di VIA e AIA — ha ritenuto che tale unificazione non configurasse uno standard minimo di tutela, a dimostrazione ulteriore che la scelta effettuata rappresenta unicamente il portato di politiche di semplificazione e non di tutela.

Orbene, posto che l'unificazione procedimentale tra i due istituti è da considerarsi il portato di istanze meramente semplificatorie, appare a questo punto opportuno verificare, da un lato, se e in che termini si possa parlare realmente di semplificazione e, dall'altro, se tale intervento possa incidere negativamente sul prevalente interesse all'adeguata tutela dei beni ambientali coinvolti.

Al riguardo, si osservi innanzitutto come l'oggetto delle due valutazioni non coincida affatto: mentre, infatti, la valutazione di impatto ambientale concerne i profili localizzativi e strutturali dell'impianto (dimensione statica), l'autorizzazione integrata ambientale verifica la compatibilità dei caratteri dell'attività da porre in essere con il contesto ambientale, esaminando, quindi, aspetti di tipo gestionale (dimensione dinamica) (72). Dal carattere «statico» dell'analisi

(70) Da un'analisi delle diverse discipline regionali di settore emerge come ad oggi solo circa la metà delle Regioni abbia aderito alla scelta del legislatore nazionale (cfr. l.r. Valle D'Aosta, 26 maggio 2009 n. 12, art. 5, co. 1; l.r. Lazio, 11 agosto 2008 n. 14, art. 1, co. 2; l.r. Marche, 14 aprile 2004 n. 7, art. 14, co. 3; l.r. Emilia Romagna, 11 ottobre 2004 n. 21, art. 6, co. 2; Regolamento regionale Calabria, agosto 2008), laddove, al contrario, anche recentissime normative regionali hanno optato per un mero coordinamento tra le distinte procedure di AIA e VIA (cfr. l.r. Toscana, 12 febbraio 2010 n. 10, art. 56, co. 2; l.r. Umbria, 16 febbraio 2010 n. 12, art. 11, co. 3; l.r. Puglia, 7 maggio 2008 n. 6, art. 14; l.r. Veneto, 26 marzo 1999 n. 10; Decreto Presidente Provincia Trento, 13 maggio 2002 n. 9, art. 15-bis).

(71) In ordine alle ragioni che giustificano la permanenza di una riserva legislativa statale in materia di tutela ambientale si rinvia a F. FRACCHIA, *Governo del territorio e ambiente*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI, E. FERRARI, P. URBANI (a cura di) *Il governo del territorio*, Milano, 2003, 225 ss., il quale, in ogni caso, non esclude «che si possa recuperare un qualche spazio per la legislazione regionale in ordine ad alcuni profili organizzatori e procedurali che non siano strettamente correlati alla protezione dell'ambiente», 257. Sul tema v. anche P. DELL'ANNO, *Il principio di maggiore protezione nella materia ambientale e gli obblighi comunitari di ravvicinamento delle legislazioni nazionali*, in *Foro amm.*, 2002, 1431 ss.; A. MAGLIERI, *L'emersione dell'interesse ambientale nel procedimento amministrativo: prospettive e limiti della semplificazione*, cit., 847 ss.; A. ROMANO TASSONE, *Stato, regioni ed enti locali nella tutela dell'ambiente*, in *Dir. amm.*, 1993, 115.

(72) In termini cfr. T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, Sez. I, 26 novembre 2007 n. 3365, in *Riv. giur. amb.*, 2008, 650, ove si fa discendere da tale eterogeneità degli oggetti l'autonoma impugnabilità dell'AIA, a prescindere dall'impugnazione della VIA, laddove si intenda agire avverso pregiudizi derivanti direttamente dalla sola autorizzazione. Da ultimo cfr. T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 22 gennaio 2010 n. 211, cit. Sulla base delle medesime considerazioni, anche se in un contesto analogo (approvazione progetti relativi e linee e impianti elettrici), la Corte costituzionale ha chiarito che «sebbene sia indubbio il collegamento, in termini di utilità concreta e finale per il richiedente, tra il procedimento diretto alla espressione del giudizio di compatibilità ambientale per la realizzazione di un impianto ed il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione, sono distinte le norme che individuano le autorità coinvolte e le

sottesa alla VIA discende, poi, un'ulteriore differenziazione consistente nella circostanza che quest'ultima rappresenta una valutazione *una tantum* (certo soggetta a controllo), laddove, al contrario, l'AIA configura un procedimento in continuo divenire, un'autorizzazione che comporta periodici controlli e revisioni, spesso connessi, come si è sottolineato, all'evoluzione delle BAT.

Ma al di là della eterogeneità degli oggetti (73), non si può non tener conto della diversità della vera e propria natura delle due procedure di valutazione: mentre, infatti, l'AIA è volta a garantire un approccio integrato di tutela attraverso la ponderazione unitaria degli effetti di un'attività sui soli fattori ambientali, la VIA ha una portata applicativa ben più ampia, andando a verificare l'impatto di una nuova costruzione non solo nei confronti di aria, acqua e suolo, ma, più in generale, in relazione alla flora, alla fauna, all'uomo, al clima, al paesaggio, al patrimonio culturale (74). Da qui, pertanto, la specificità del procedimento di VIA, connotato — oltre che da un elevato tasso tecnico-scientifico — anche dall'esercizio di un ampio potere discrezionale, nella misura in cui, al termine dell'istruttoria tecnica, l'organo decidente (politico) è chiamato a ponderare le risultanze dei dati con gli altri interessi coinvolti (75). Tale aspetto, come si è avuto modo di sottolineare *supra*, non appartiene, invece, al procedimento di AIA, la cui finalità puramente preservatrice dei fattori ambientali, fa sì che l'ambito di discrezionalità (pur esistente) resti comunque di tipo tecnico, non amministrativo.

Tali considerazioni non sono certo tese a negare l'esistenza di ambiti istruttori analoghi, né la sussistenza di una forte relazione tra le due procedure: è evidente, infatti, che la definitiva pronuncia circa l'effettivo impatto ambientale di un impianto (VIA) non può prescindere dagli approfondimenti tecnici e dagli studi effettuati in seno al procedimento di AIA (76). Ciò che si intende sostenere, piuttosto, è che in ogni caso l'AIA non può in alcun modo essere considerata un atto meramente consequenziale della VIA, «dalla quale si differenzia per la sua natura giuridica, per gli interessi tutelati nonché per gli effetti con-

rispettive modalità e termini per il compimento degli atti» (Corte cost., 26 marzo 2010 n. 120, in www.cortecostituzionale.it).

(73) Si osservi altresì come le profonde differenze che caratterizzano le procedure valutative in esame rendano l'unificazione procedimentale non rispondente a quei criteri di massima partecipazione e trasparenza che la normativa, sia comunitaria che nazionale, impongono. È evidente, infatti, l'incremento di complessità e scarsa chiarezza derivante dalla concentrazione di entrambi i profili (impatto della localizzazione e potenziale inquinamento dell'attività) nell'ambito di un medesimo momento partecipativo.

(74) Circa l'autonomia funzionale delle autorizzazioni ambientali relative all'esercizio di attività industriali rispetto alla VIA cfr. T.A.R. Toscana, Sez. II, 20 aprile 2010 n. 986, in www.giustizia-amministrativa.it. Sul punto v. G. GARZIA, *L'autorizzazione integrata ambientale e i rapporti con le altre autorizzazioni ambientali*, cit., XVII.

(75) Sul punto si rinvia alle osservazioni di G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente* (a cura di), Torino, 2008, il quale — nel qualificare «complessa» la procedura di VIA, sottolinea come si tratti di «una complessità orizzontale di difficile soluzione, poiché calata in un contesto in cui il potere discrezionale dell'amministrazione è stretto tra due fattori di natura eterogenea quali la valutazione tecnico-scientifica espressa dagli organi tecnici e la volontà politica facente capo ad altre amministrazioni», 78. In tema v. anche F. FRACCHIA, *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, in A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, 2003, 375.

(76) In termini cfr. T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 22 gennaio 2010 n. 211, cit.

nessi alla sua emanazione» (77). Alla luce di quanto ora osservato, dunque, la scelta effettuata dal legislatore di prevedere sempre e comunque l'unificazione delle procedure e la sostituzione dell'AIA con la VIA rischia di condurre, in alcuni casi, a conseguenze opposte rispetto all'auspicata maggiore semplificazione procedimentale. La contestuale ponderazione degli interessi ambientali, sia *sub specie* di adeguata localizzazione dell'impianto che di rispetto dei livelli massimi di inquinamento nella fase di esercizio, appare infatti giustificata unicamente nell'ipotesi in cui il complessivo impatto ambientale di un impianto (VIA) risulti strettamente connesso ad aspetti tecnici riconducibili alla fase produttiva dell'industria (78). In caso contrario, l'eterogeneità degli oggetti dell'azione, la diversità della natura del potere esercitato e la stessa differenza esistente tra il carattere dei due provvedimenti finali (meramente valutativa la VIA, autorizzatoria con notevoli effetti conformativi l'AIA), conducono a ritenere che la fusione tra i due procedimenti finisca per portare ad una semplificazione solo apparente (una procedura al posto di due). Maggiormente coerente con le finalità di tutela, nonché di razionalizzazione dell'azione amministrativa, sarebbe stato, dunque, optare, da parte del legislatore statale, per un modello flessibile, che permettesse all'autorità competente di valutare di volta in volta l'opportunità di procedere all'unificazione, in tutto o in parte, delle due procedure.

5. Conclusioni.

Istituti come l'AIA — se correttamente disciplinati e applicati — dimostrano che l'introduzione di modelli di semplificazione procedimentale non solo non sono affatto incompatibili con politiche di tutela ambientale, ma possono essere addirittura in grado di garantire maggiore efficacia alle suddette politiche. In definitiva, a fronte di interessi particolarmente delicati quale quello alla tutela dell'ambiente, ragionevoli istanze di semplificazione sono da ritenersi perfettamente legittime, purché siano configurate non in « veste » di fine ultimo da raggiungere, bensì quali strumenti in grado di permettere il più efficace perseguimento di un fine ultroneo. In tal senso, pertanto, può parlarsi di effettiva semplificazione unicamente in presenza di interventi che non si concretizzano in una mera accelerazione o riduzione delle procedure, bensì tendono ad implementare processi di razionalizzazione « in uno schema di incentivazione dell'amministrazione al conseguimento del risultato giuridico » (79).

(77) F. FIGORILLI, *L'autorizzazione integrata ambientale quale ulteriore strumento di semplificazione*, cit., 688.

(78) Sul tema si rinvia a A. MAGLIERI, *L'emersione dell'interesse ambientale nel procedimento amministrativo: prospettive e limiti della semplificazione*, cit., la quale propone la configurazione di un modello procedimentale integrato, composto « di un procedimento c.d. inglobante che, in virtù delle comuni esigenze, svolge fasi significative anche per conto di un altro procedimento c.d. inglobato », 887.

(79) M.R. SPASIANO, *Riflessioni sparse in tema di semplificazione amministrativa*, cit., 81. L'Autore prosegue chiarendo che « siffatta operazione, dunque, non implica tagli di garanzie in ragione e in vista della maggiore agilità delle procedure, quanto predisposizione di regole semplici e chiare e di strumenti efficaci, la cui applicazione abbia luogo in tempi certi, pena la sanzione dell'amministrazione inadempiente ».

In ordine alla fattispecie esaminata, a ben vedere, il procedimento di AIA non si rivela affatto «semplice» nell'accezione più immediata del termine, né particolarmente celere, anzi esso è connotato da caratteri di complessità non indifferenti (si pensi, ad esempio, al rinvio «dinamico» alle Migliori Tecniche Disponibili); né sarebbe potuto essere altrimenti, attesa la finalità di esame contestuale ed integrato degli effetti diretti e indiretti dell'inquinamento sui diversi fattori ambientali. È questa la ragione, del resto, per la quale il legislatore ha limitato l'operatività della disciplina dell'AIA alle sole attività produttive aventi maggiore impatto sull'ambiente. Ciò nonostante non appare errata una sua riconduzione — fatti salvi i distinguo effettuati nel corso del contributo — nell'ambito degli istituti di semplificazione, in quanto razionalizzazione (in termini procedurali e di riparto di competenze) di un'operazione amministrativa per sua stessa natura complessa (80) (*).

MARCO CALABRÒ

(*) Segue un breve *abstract* in lingua inglese predisposto dall'Autore.

The article takes as its starting point the analysis of the Integrated Pollution prevention and Control (IPPC) European and domestic discipline, recently amended, examining the different aspects under the double view of the environmental conservation and the procedural simplification. Therefore, the paper draws attention to the strength and weak procedural points, dwelling on the particular relationship existing between IPPC and Environmental Impact Assessment (EIA), underlining how, in this case, the procedural unification can bring negative effects to the overall environmental conservation. Then, the author points out that some simplification models are absolutely consistent with the primary aim represented by the environmental conservation: in particular, it has to be admitted both to intervene on the procedural complexity and to bring in coordination systems between authorities involved. That being stated, the author concludes that the IPPC can represent a simplification legal institute only if we interpret simplification not as a value in itself — merely directed to expedite procedure — but as application of adequate measures to achieve more effectively the legal result specified in the law, result which, in this case, is represented by the environmental conservation.

(80) In termini v. M. RENNA, *Le semplificazioni amministrative (nel d. lgs. n. 152 del 2006)*, cit., 658; F. FIGORILLI, *L'autorizzazione integrata ambientale quale ulteriore strumento di semplificazione*, in *Nuove Autonomie*, 3-4/2008, 690; D. D'ORSOGNA, *Note in tema di conferenza di servizi, semplificazione, operazione*, cit., 592.