

SCILLA VERNILE

**L'AUTORIZZAZIONE INTEGRATA AMBIENTALE
TRA OBIETTIVI EUROPEI E ISTANZE NAZIONALI:
TUTELA DELL'AMBIENTE VS. SEMPLIFICAZIONE
AMMINISTRATIVA E SOSTENIBILITÀ
SOCIO-ECONOMICA**

The article analyzes the IPPC-Environmental Integrate Authorization in an Italian and European perspective, in particular focusing on the compatibility of the environmental protection, on the one hand, with the need to simplify the administrative action, on the other hand, with the social and economic interest. With regard to the first aspect, after an analysis of the legal framework regarding the IPPC-Environmental Integrate Authorization, the article will focus on two profiles related to the need of simplification: the uniqueness of the procedure and of the authorization and the provision of the conference of services. Also, attention will be paid to the Italian AUA, a measure that reflects the need to simplify the administrative action in environmental matters. As regards, instead, the second aspect, the article will recall the well known case Ilva of Taranto, in order to highlight the critical balance between environmental protection and social-economic objectives.

SOMMARIO: 1. La compatibilità dell'interesse ambientale con altre esigenze pubblicistiche: semplificazione amministrativa e sostenibilità socio-economica. — 2. L'essenza dell'AIA, strumento di prevenzione e controllo dell'inquinamento. — 3. La disciplina dell'AIA: il provvedimento ambientale più « europeo ». — 4.1. Le istanze nazionali di semplificazione amministrativa: l'unicità del procedimento e del provvedimento di autorizzazione integrata ambientale e la conferenza di servizi. — 4.2. Il rapporto tra AIA e VIA: mancanza di semplificazione e coordinamento o vizio sostanziale della disciplina? — 4.3. Le istanze nazionali di semplificazione amministrativa: il caso dell'AUA. — 5. Il caso « Ilva » di Taranto: un esempio del compromesso ambientale di fronte a istanze socio-economiche. — 6. Considerazioni conclusive.

Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comunitario - 2015

1. LA COMPATIBILITÀ DELL'INTERESSE AMBIENTALE CON ALTRE ESIGENZE PUBBLICISTICHE: SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA E SOSTENIBILITÀ SOCIO-ECONOMICA.

La tutela dell'ambiente rappresenta una delle sfide più importanti per la comunità scientifica e giuridica internazionale. Non è necessario ribadire l'importanza della questione ambientale nelle politiche nazionali, europee e internazionali, ben potendosi affermare che la materia ambiente, sebbene più « giovane » di altre, si sia imposta prepotentemente all'attenzione dei Governi, anche in virtù della estesa portata, sia temporale sia spaziale, delle conseguenze derivanti da un cattivo uso delle risorse ambientali.

L'elaborazione del principio dello sviluppo sostenibile (1), definito nel rapporto della Commissione Mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo « *Our common future* » del 1987 (c.d. Rapporto Brundtland), come « *(the) development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs* », ha messo in luce l'esigenza di gestire l'ambiente in maniera appunto sostenibile, compatibile con gli interessi delle generazioni future, così dimostrando la proiezione temporale del problema ambientale. L'aspetto spaziale, invece, ben può essere confermato dai numerosi incontri internazionali, poi confluiti in atti e programmi, che comprovano come, data la impossibilità di individuare limiti territoriali dell'inquinamento, sia necessario affrontare le problematiche ambientali in maniera coordinata e congiunta, sia a livello internazionale sia europeo (2).

Ed è proprio a livello europeo che deve essere ricercata l'origine delle misure più significative elaborate al fine di tutelare l'ambiente, mediante un utilizzo razionale e sostenibile delle risorse a disposizione. Misure che sono state recepite nei diversi ordinamenti nazionali e che spesso si caratterizzano proprio per la previsione di forme di coordinamento europeo, al fine di uniformare i livelli di tutela ambientale. E ciò non soltanto con riferimento ai meccanismi di

(1) Sul principio dello sviluppo sostenibile, si v. F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010.

(2) Si v. in proposito P. DELL'ANNO, *Il principio di maggiore protezione nella materia ambientale e gli obblighi comunitari di riavvicinamento delle legislazioni nazionali*, in *Foro amm. Tar*, fasc. 4, 2002, 1431, per il quale « l'inquinamento costituisce un fenomeno diffusivo, difficilmente controllabile in ambiti territoriali ristretti; le azioni di repressione — e più ancora quelle di prevenzione — manifestano la loro piena efficacia soltanto se esse vengono concordate ed attuate secondo criteri di globalità ».

mercato, per i quali il livello sovranazionale è dato spesso dalle stesse dimensioni del mercato, ma anche in relazione agli strumenti autoritativi, tra cui, in particolare, i procedimenti ambientali (3).

Tra questi, la necessità di un coordinamento europeo emerge in particolare con riferimento all'autorizzazione integrata ambientale, come si vedrà meglio nel corso dell'analisi dell'istituto. E sempre dall'esame, che non si pretende puntuale, della disciplina dell'autorizzazione emergeranno chiaramente le due anime, quella europea e quella italiana: la prima che mira a garantire una tutela integrata, o meglio completa, dell'ambiente; la seconda che somma all'intento di assicurare una tutela piena dell'ambiente quello di semplificare l'attività amministrativa e gli adempimenti burocratici necessari per l'esercizio di un'attività economica potenzialmente lesiva per l'ambiente.

Nella disciplina nazionale, infatti, l'autorizzazione integrata ambientale, che costituisce uno dei principali strumenti per la lotta all'inquinamento, concentra in un unico procedimento e in un unico titolo tutte le valutazioni concernenti la capacità inquinante di un impianto (*rectius*, installazione (4)) con riferimento ai diversi corpi recettori: aria, acqua, suolo e aria. L'AIA, acronimo con cui è nota nel nostro ordinamento l'autorizzazione in esame, trova, dunque, il suo raggio d'azione nelle attività industriali e agricole ad elevato potenziale inquinante e sostituisce i principali titoli abilitativi richiesti per il loro esercizio.

Tramite un unico procedimento autorizzativo, da un lato, si consente all'amministrazione di valutare congiuntamente tutti gli effetti inquinanti che possono derivare da una particolare attività, dall'altro, si riducono gli oneri burocratici gravanti sul privato (nonché sull'amministrazione medesima), che si rapporta con un'unica autorità competente (garantendo così anche la « coerenza » dell'azione amministrativa (5) e il principio di unicità dell'amministra-

(3) La distinzione tra strumenti di mercato e strumenti autoritativi è frequente nella letteratura ambientale. Tra tutti, si v. M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007.

(4) Il d.lgs. 4 marzo 2014, n. 46, adottato in attuazione della Direttiva 2010/75/UE, ha sostituito il termine « impianto » originariamente utilizzato nella disciplina dell'AIA con quello di « installazione », definita dall'art. 5, comma 1, lett. *i-quater*, del d.lgs. 152/2006 come « unità tecnica permanente, in cui sono svolte una o più attività elencate all'allegato VIII alla Parte Seconda e qualsiasi altra attività accessoria, che sia tecnicamente connessa con le attività svolte nel luogo suddetto e possa influire sulle emissioni e sull'inquinamento ».

(5) Così A. ZATTI, *Aspetti economici della normativa IPPC e dell'autorizzazione integrata ambientale*, in AA.VV., *Autorizzazione integrata ambientale: nuove regole, strumenti*,

zione (6)) e che necessita di un solo titolo abilitativo in sostituzione delle diverse autorizzazioni altrimenti richieste.

L'obiettivo di semplificazione amministrativa che il legislatore nazionale persegue in concomitanza con quello di una tutela integrata dell'ambiente è confermato, altresì, dalla recente introduzione dell'autorizzazione unica ambientale, che — seppure diversa — è in parte legata alla disciplina dell'AIA (v. *infra* par. 4.3) e sostituisce, al pari dell'autorizzazione in esame, diversi titoli abilitativi in materia ambientale. L'AUA, infatti, pensata per le piccole e medie imprese, è stata adottata proprio al fine di snellire gli oneri burocratici in attuazione di quanto previsto dal d.l. 5/2012, altrimenti noto come « Semplifica Italia ».

La compresenza di due interessi tradizionalmente in contrasto tra loro (l'ambiente è sempre stato, insieme agli altri interessi c.d. sensibili o critici, un limite alla semplificazione amministrativa (7): si pensi ad esempio alla disciplina del silenzio assenso, dei pareri e delle valutazioni tecniche di cui alla l. 241/1990) reca con sé l'interrogativo in merito alla possibile compatibilità e « convivenza » della tutela ambientale con la semplificazione amministrativa (8).

attori, in *Ambiente e sviluppo*, 2005, 12, per cui « l'approccio integrato mira a stimolare anche la coerenza dal lato delle amministrazioni pubbliche, promuovendo la creazione di un'unica autorità competente a livello nazionale, regionale o provinciale, con l'ulteriore risultato pratico di semplificare i rapporti tra industria e autorità ambientali ».

(6) Sembra, infatti, si possano estendere anche all'unicità del provvedimento di AIA le considerazioni espresse da M. COCCONI, *Promozione europea delle energie rinnovabili e semplificazione*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2012, 1-2, 25-59, con riferimento all'installazione degli impianti volti alla produzione di fonti rinnovabili. Secondo l'A. la scelta in favore di un'unica autorizzazione risponde, altresì, ai principi di efficienza, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, previsti dall'art. 4, c. 3, della l. 15 marzo 1997, n. 59, per l'allocatione delle funzioni amministrative. In tal modo, infatti, si riduce « la frammentazione endemica di funzioni amministrative fra differenti procedimenti e amministrazioni dovuta alla pluralità dei settori in cui si articola la disciplina ambientale ».

(7) Tra tanti, E. CASETTA, *La difficoltà di semplificare*, in *Dir. amm.*, 3-4, 1998, 335-361, secondo cui non tutti gli interessi tollerano una disciplina procedimentale semplificata, non potendosi rinunciare a una corretta ponderazione di valori in relazione a interessi quali l'ambiente, il paesaggio, il territorio, la salute, ecc.

(8) A tal proposito, non può, tuttavia, tacersi che la l. 7 agosto 2015, n. 124, ha inserito nella l. 241/1990 l'art. 17-bis, così formulato « 1. Nei casi in cui è prevista l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni statali, per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di altre amministrazioni statali, le amministrazioni competenti comunicano il proprio assenso, concerto o nulla osta entro trenta giorni dal ricevimento del provvedimento, compiutamente istruito, da parte dell'amministrazione procedente. Il termine è interrotto qualora l'amministrazione che deve rendere il proprio assenso, concerto o nulla osta, rappresenti esigenze istruttorie o richieste di modifica, motivate e formulate in modo puntuale nel termine stesso. In tal caso, l'assenso, il concerto o il nulla osta sono resi nei successivi trenta giorni dalla ricezione degli elementi istruttori o del provvedimento; non sono ammessi ulteriori interruzioni di termini. 2. Decorsi i termini di cui al comma 1 senza che sia stato comunicato l'assenso, il concerto o il nulla osta, lo stesso si intende

L'interesse alla semplificazione non è, però, l'unico a porsi in contrasto, almeno apparentemente, con quello ambientale, dovendosi, altresì, tenere conto di un nuovo metodo di tutela definito « sistemico » e che considera l'interesse ambientale come uno dei tanti che devono essere bilanciati. Se è vero, infatti, che l'ambiente costituisce un bene da preservare anche in favore delle generazioni che verranno, è altrettanto vero che spesso esso si « scontra » con altri interessi pubblici di rilievo costituzionale che pure devono essere tutelati, come, a titolo esemplificativo, la libertà di iniziativa economica e il diritto al lavoro. In particolare, il caso « Ilva » di Taranto ha recentemente messo in luce tutte le criticità derivanti dalla compresenza dell'interesse ambientale con le istanze di tipo economico e sociale, soprattutto per quel che concerne la necessità di garantire, da un lato, lo sviluppo produttivo e quindi economico del Paese, dall'altro, i livelli occupazionali.

Anche tale ultimo profilo sarà affrontato nel presente scritto, al fine di fornire un quadro completo circa il ruolo dell'AIA nell'ambito della tutela sistemica.

2. L'ESSENZA DELL'AIA, STRUMENTO DI PREVENZIONE E CONTROLLO DELL'INQUINAMENTO.

L'autorizzazione integrata ambientale trova le sue origini nella direttiva 96/61/CE in materia di prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento, altrimenti nota come direttiva IPPC (*Integrated Prevention Pollution Control*), che segna un importante cambia-

acquisito. In caso di mancato accordo tra le amministrazioni coinvolte nei procedimenti di cui al comma 1, il Presidente del Consiglio dei ministri decide sulle modifiche da apportare. 3. Le disposizioni del comma 1 si applicano anche ai casi in cui è prevista l'acquisizione di assenti, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini, per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di amministrazioni statali o di altre amministrazioni pubbliche. In tali casi, ove disposizioni di legge o i provvedimenti di cui all'articolo 2 non prevedano un termine diverso, il termine entro il quale le amministrazioni competenti comunicano il proprio assenso, concerto o nulla osta è di sessanta giorni dal ricevimento della richiesta da parte dell'amministrazione procedente. Decorso i suddetti termini senza che sia stato comunicato l'assenso, il concerto o il nulla osta, lo stesso si intende acquisito. 4. Le disposizioni del presente articolo non si applicano nei casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedano l'adozione di provvedimenti espressi ». Critico sull'estensione del silenzio-assenso tra amministrazioni ai procedimenti in materia ambientale F. DE LEONARDIS, *Il silenzio assenso in materia ambientale: considerazioni critiche sull'art. 17 bis introdotto dalla c.d. riforma Madia*, in www.federalismi.it.

mento nelle politiche ambientali che da settoriali diventano integrate (9).

L'obiettivo principale perseguito dal legislatore europeo è chiaramente di promuovere un diverso approccio alle questioni ambientali, che superi la tutela individuale dei singoli comparti, imponendo la valutazione contestuale e cumulativa delle differenti conseguenze che lo svolgimento di una data attività può produrre sui vari elementi ambientali.

L'autorizzazione integrata ambientale si applica alle attività industriali e agricole potenzialmente idonee a produrre forme di inquinamento nell'aria, nell'acqua, nel suolo e in termini di rifiuti e consiste in un titolo abilitativo che contiene le condizioni per l'esercizio dell'attività, in maniera da ridurre le emissioni inquinanti, nonché il rischio del trasferimento dell'inquinamento da un collettore a un altro.

Da qui la definizione di autorizzazione integrata ad evidenziare la contestualità dell'esame delle diverse possibili forme di pregiudizio ambientale derivanti dalla medesima attività.

Il modello di tutela dell'inquinamento settoriale è abbandonato in favore di un approccio integrato che non si limita a prevenire, o comunque ridurre, la capacità inquinante di un dato impianto, bensì anche a verificare le probabilità che i fattori inquinanti si trasferiscano da un recettore a un altro (10). La valutazione contemporanea di tutte le potenziali forme di inquinamento permette di superare i limiti di una verifica separata, che rischierebbe di risultare falsata in quanto non comprensiva dell'esame dei possibili effetti derivanti dalla combinazione di più emissioni inquinanti (11).

La nuova modalità di controllo incentiva l'adozione di misure atte a impedire il trasferimento dell'inquinamento da un recettore

(9) Così, T. MAROCCO, *La Direttiva IPPC e il suo recepimento in Italia*, in *Riv. giur. ambiente*, 2004, 1, 35.

(10) Si v. M. GABRIOTTI, *L'autorizzazione integrata ambientale*, in *Ambiente*, 2000, 5, 425, per la quale « il concetto di controllo integrato dell'inquinamento introdotto dalla direttiva n. 96/61/CE c.d. I.P.P.C. (*Integrated Pollution Prevention and Control*) nasce dalla consapevolezza che nessun elemento dell'ambiente è distinto dagli altri, ma che ognuno di essi fa parte di un tutto ». Si v. anche G. ROSSI, *Funzioni e procedimenti*, in *Id.* (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2008, 80, per il quale un sistema basato su una pluralità di autorizzazioni, oltre ad « appesantire il procedimento », non assolverebbe pienamente alla funzione di prevenzione, dal momento che bisogna tenere conto anche dell'interazione delle varie forme di inquinamento e non solo della loro somma.

(11) Sulla *ratio* ispiratrice della Direttiva IPPC, si v. A. SCARCELLA, *L'autorizzazione integrata ambientale. Il nuovo sistema unitario di prevenzione e controllo delle fonti inquinanti dell'ambiente*, Milano, 2005, che dà evidenza alla necessità di evitare il trasferimento dei fattori inquinanti da un recettore a un altro.

all'altro, al fine di evitare che la riduzione di una fonte inquinante si traduca nell'aumento di un'altra. L'obiettivo di limitare le emissioni potenzialmente nocive per l'ambiente deve essere perseguito in maniera appunto integrata, tenendo conto di ogni possibile interazione e non solo degli effetti dell'inquinamento in uno specifico settore.

Se, allora, l'aspetto innovativo consiste nella tutela integrata dell'inquinamento, l'elemento per così dire tradizionale si identifica nella necessità di agire in via preventiva, al fine di evitare che si producano danni all'ambiente, mediante la predisposizione di misure idonee a ridurre il rischio di un pregiudizio e che consentano di svolgere l'attività economica in rilievo in maniera sostenibile e compatibile con la tutela ambientale.

Alla base dell'autorizzazione integrata ambientale vi è, quindi, quell'esigenza di prevenzione che notoriamente sottende i provvedimenti autorizzatori (12), nell'intento di impedire sul nascere eventuali alterazioni ambientali, mediante la conformazione dell'attività economica alle esigenze di tutela ambientale (13). Al pari delle altre autorizzazioni ambientali, l'AIA mira a prevenire le conseguenze che potrebbero derivare all'ambiente dall'azione umana, assoggettandola a una verifica di compatibilità *ex ante*, cui segue il perdurante controllo del rispetto di quanto prescritto all'interno del titolo abilitativo.

Volendo inquadrare l'autorizzazione integrata ambientale, essa va, infatti, certamente ricondotta alla categoria degli strumenti di *command and control*, caratterizzata appunto da due fasi. La prima

(12) In questo senso, M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, cit., secondo cui « la normativa in tema di V.I.A., di valutazione strategica, di autorizzazione integrata portano l'impronta tipica della prevenzione, nella misura in cui promuovono l'anticipazione della stima degli effetti ambientali di attività, impianti, piani o programmi, nonché l'allestimento delle misure più adeguate alla minimizzazione dell'effetto » (247-248). Si v. anche F. FRACCHIA, *Introduzione allo studio del diritto dell'ambiente. Principi, concetti e istituti*, Napoli, 2013, per il quale « non è un caso, che, nel diritto ambientale, siano così diffusi i poteri permissivi, il cui schema funzionale risponde appunto all'esigenza di sottoporre il progetto di attività del privato a una verifica preventiva, cui segue, ma soltanto una volta che ne sia accertata la compatibilità con l'interesse pubblico, la formazione di un "titolo giuridico" che, avendo come riferimento l'obiettivo di prevenire l'inquinamento, consente al privato di legittimamente agire (v., *ex multis*, art. 4, d.lgs. 152/2006, relativamente all'Aia) » (131).

(13) Si v. A. CROSETTI, *I controlli ambientali: natura, funzioni, rilevanza*, in *Riv. giur. ambiente*, 2007, fasc. 6, 945, per il quale appare, invero, ormai superata la visione dell'autorizzazione quale rimozione dei limiti posti dalla legge, dovendosi intravedere nel provvedimento autorizzatorio il consenso preventivo espresso dall'Amministrazione in relazione a un'attività progettata da un privato, previa verifica della sua compatibilità con l'interesse pubblico in rilievo.

volta alla determinazione delle condizioni cui è subordinato l'esercizio dell'attività; la seconda consistente nella verifica periodica del rispetto delle stesse.

L'autorizzazione ha, dunque, in primo luogo, una portata conformativa, nel senso di stabilire tutte le modalità di funzionamento dell'impianto che devono essere osservate per non compromettere le esigenze di tutela ambientale (14). In secondo luogo, e come conseguenza della portata conformativa, l'amministrazione competente deve costantemente verificare il rispetto delle prescrizioni imposte, dimodoché la seconda fase del *control* si ponga in maniera strumentale rispetto a quella precedente identificata nel *command* (15).

Quanto finora detto trova conferma nella disciplina dell'AIA di cui al Codice dell'ambiente, da ultimo modificata dal d.lgs. 4 marzo 2014, n. 46, che, in primo luogo, detta i criteri che l'amministrazione competente deve osservare nell'individuare le condizioni cui deve essere assoggettata l'attività, in secondo luogo, prescrive le forme di controllo, gravanti sia sull'autorità sia sul richiedente l'autorizzazione, e le conseguenti misure sanzionatorie (16).

La predeterminazione degli standard e delle condizioni per l'esercizio dell'impianto, la successiva attività di controllo, nonché la necessità/possibilità di rinnovare il provvedimento in esame pongono in luce due caratteristiche essenziali dell'AIA: da un lato, come già evidenziato, la sua natura conformativa, dall'altro, il suo carattere

(14) Così F. FRACCHIA, *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, in A. CROSETTI - R. FERRARA - F. FRACCHIA - N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, Bari, 2008, 99-212.

(15) Si v. ancora A. CROSETTI, *I controlli ambientali: natura, funzioni, rilevanza*, cit., che richiama la figura delle autorizzazioni in funzione di controllo nelle quali sarebbero individuabili i due elementi indefettibili del giudizio e della misura. In particolare, l'A. definisce l'autorizzazione in funzione di controllo (ben può essere considerata tale l'AIA) come il « procedimento di accertamento di requisiti preliminare rispetto all'esercizio di alcune attività. In questi casi, la nozione di controllo è appunto utilizzata per descrivere un procedimento di "verifica" di un certo comportamento e/o attività alla stregua di un dato parametro (normativo o meno ma normalmente si tratta dell'osservanza di obblighi e limiti), verifica che è preordinata all'adozione di una "misura" » (950).

(16) Sul punto, si v. P. DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale*, Padova, 1995, per il quale « le potestà permissive e di controllo assoggettano in via permanente i titolari delle attività potenzialmente inquinanti all'esercizio di controlli, articolati in due fasi, l'una iniziale (procedimenti autorizzatori) e l'altra successiva (attività ispettiva) ». Il potere conformativo dell'amministrazione in materia ambientale è, dunque, talmente incisivo da potersi parlare di « codecisione ». Secondo l'A., infatti, « la disciplina del rapporto e la sorte delle situazioni soggettive sostanziali derivano dall'atto emanato nell'esercizio del potere e non direttamente dalla legge ». In tal modo, si finisce, allora, per trasformare la situazione giuridica del privato, che risulta del tutto assoggettata all'azione della pubblica amministrazione che esercita la sua ampia discrezionalità amministrativa e tecnica, influenzando in maniera significativa sulla libertà d'impresa.

dinamico. E invero, i controlli che seguono al rilascio dell'autorizzazione non sono volti esclusivamente a verificare il rispetto di quanto prescritto all'interno del titolo abilitativo (fermo restando che la rilevanza di questo aspetto è dimostrata dal connesso potere sanzionatorio per i casi di violazione), ma anche a garantire la costante adeguatezza delle misure stabilite alle esigenze di protezione ambientale.

La disciplina del rinnovo, peraltro significativamente modificata dal recente d.lgs. n. 46/2014 (17), dimostra come l'AIA sia per natura un provvedimento "dinamico" (18), che va aggiornato ogniqualvolta lo stato della scienza e della tecnica consenta di raggiungere un livello di tutela ambientale più elevato. Se, infatti, per un verso, la riforma ha esteso la durata naturale dell'autorizzazione (da cinque a dieci anni), per l'altro ha specificato e ampliato i casi in cui è necessario un riesame anticipato con valenza di rinnovo, in ragione delle innovazioni nei campi della tecnica e della scienza (19).

(17) Sulla riforma, si v. V. CAVANNA, *AIA: il procedimento dopo il D.Lgs. n. 46/2014*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2014, 10, 692-696.

(18) Sul contenuto dinamico dell'AIA, si v. E. FREDIANI, *Autorizzazione integrata ambientale e tutela "sistemica" nella vicenda dell'Ilva di Taranto*, in www.federalismi.it, per il quale emerge « una vera e propria fattispecie provvedimentale a formazione progressiva caratterizzata da una forte "esposizione" al mutamento ».

(19) La nuova formulazione dell'art. 29-*octies* del d.lgs. 152/2006, nel disciplinare il rinnovo e il riesame dell'AIA, prevede, infatti, che il riesame è disposto: « a) entro quattro anni dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea delle decisioni relative alle conclusioni sulle BAT riferite all'attività principale di un'installazione; b) quando sono trascorsi 10 anni dal rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale o dall'ultimo riesame effettuato sull'intera installazione. 4. Il riesame è inoltre disposto, sull'intera installazione o su parti di essa, dall'autorità competente, anche su proposta delle amministrazioni competenti in materia ambientale, comunque quando: a) a giudizio dell'autorità competente ovvero, in caso di installazioni di competenza statale, a giudizio dell'amministrazione competente in materia di qualità della specifica matrice ambientale interessata, l'inquinamento provocato dall'installazione è tale da rendere necessaria la revisione dei valori limite di emissione fissati nell'autorizzazione o l'inserimento in quest'ultima di nuovi valori limite, in particolare quando è accertato che le prescrizioni stabilite nell'autorizzazione non garantiscono il conseguimento degli obiettivi di qualità ambientale stabiliti dagli strumenti di pianificazione e programmazione di settore; b) le migliori tecniche disponibili hanno subito modifiche sostanziali, che consentono una notevole riduzione delle emissioni; c) a giudizio di una amministrazione competente in materia di igiene e sicurezza del lavoro, ovvero in materia di sicurezza o di tutela dal rischio di incidente rilevante, la sicurezza di esercizio del processo o dell'attività richiede l'impiego di altre tecniche; d) sviluppi delle norme di qualità ambientali o nuove disposizioni legislative comunitarie, nazionali o regionali lo esigono; e) una verifica di cui all'articolo 29-*sexies*, comma 4-*bis*, lettera b), ha dato esito negativo senza evidenziare violazioni delle prescrizioni autorizzative, indicando conseguentemente la necessità di aggiornare l'autorizzazione per garantire che, in condizioni di esercizio normali, le emissioni corrispondano ai "livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili" ». Se, dunque, da un lato, la riforma ha esteso la durata « naturale » dell'autorizzazione, in un'ottica di semplificazione degli oneri burocratici gravanti sui privati, dall'altro, non può tacersi come l'ampliamento dei casi in cui può essere disposto il riesame (con valenza di rinnovo) pone il privato in una

Il provvedimento di AIA è, dunque, un provvedimento mutevole, che non si limita ad autorizzare *una tantum* l'avvio dell'attività, ma che assicura per l'intera vita dell'impianto che il suo funzionamento sia conforme alle esigenze di tutela ambientale. La portata conformativa dell'autorizzazione deve intravedersi, invero, pure nella sua dinamicità e nella necessità di aggiornare le prescrizioni in

posizione di notevole incertezza, data la discrezionalità di cui dispone l'amministrazione competente. Se è vero, infatti, che le ipotesi di riesame si giustificano alla luce del dinamismo tipico della tutela ambientale, fortemente legata alla continua evoluzione tecnologica, è altrettanto vero che l'estensione del potere di riesame (seppure a fronte del prolungamento della durata dell'autorizzazione) finisce per pregiudicare la libertà d'impresa, piuttosto che renderla più agevole. Il passaggio da un rinnovo ancorato a precise condizioni temporali a un riesame permanente valorizza, infatti, fortemente la discrezionalità dell'amministrazione competente a scapito della situazione giuridica soggettiva del privato, confermando in tal modo l'assoluta primarietà e imprescindibilità della tutela ambientale. Il potenziamento dello strumento del rinnovo per ragioni legate all'avanzamento della scienza e della tecnica sembra comunque rispondere almeno parzialmente a quel problema evidenziato in dottrina, per cui, nonostante le incertezze tecniche e scientifiche e l'impossibilità di conoscere preventivamente le conseguenze naturali, l'uomo deve agire. Così, F. FRACCHIA, *Climate change e diritto: alla ricerca del corretto approccio metodologico del giurista di fronte ai problemi dello sviluppo sostenibile*, in *Economia delle fonti di energia e dell'ambiente*, 2010, 1, 67. La possibilità di modulare le forme di tutela e di adeguarle nel tempo sulla base delle nuove scoperte scientifiche pare, allora, ridurre in parte gli effetti della « debolezza informativa » sulle decisioni che impattano sull'ambiente. E invero, come ricorda M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, cit., « non può sorprendere che il legislatore, innanzitutto europeo, chiamato a confrontarsi con la potenziale congiunzione tra imponderabilità dei cambiamenti ambientali e mobilità del progresso tecnico, abbia declinato il primato della prevenzione in un criterio di favore per la temporaneità degli atti permissivi. Tale transitorietà si traduce di solito nell'apposizione di un termine di durata dell'efficacia dell'autorizzazione, sia pure controbalanciata dalla possibilità del rinnovo » (254-255). In proposito, si v. anche M. CAFAGNO - D. D'ORSOGNA - F. FRACCHIA, *Nozione giuridica di ambiente e visione sistemica*, in AA.VV., *Strutture di mondo*, in corso di pubblicazione, in cui si richiama il « problema posto dalla efficacia materiale di fatti (dinamici) che incidono continuamente sulla materia assunta ad oggetto di regolamentazione giuridica, reclamando un adeguamento costante della regolamentazione alla continua dinamicità e mutevolezza del fatto. Vi sono cioè fatti (dotati di una dinamicità materiale) che pongono problemi peculiari al diritto. Si tratta di fatti che agiscono continuamente quali fattori generatori (e modificatori) di interessi, e che richiedono, pertanto, un adattamento continuo della disciplina giuridica ad essi relativa (*rectius*: relativa agli interessi da essi originati). L'ambiente (comunque esso venga considerato ovvero ritagliato dalle norme) rientra in questa categoria ». Si legge, ancora, nel saggio che « il nodo critico attorno al quale orbita l'imperativo della sostenibilità può dunque essere rappresentato come un problema di scarto (*mismatch*), nel tempo o nello spazio, tra la scala delle azioni, dei processi e delle responsabilità umane e la scala dei processi e delle dinamiche ecosistemiche. (...) Si è giustamente notato che in questa materia, ove spiccano incertezza e complessità, è di frequente necessario pensare alle regole ed alle scelte giuridiche come fossero ipotesi di lavoro, piuttosto che soluzioni. Un approccio evolutivo e adattativo impone che le ipotesi siano metodicamente verificate e corrette, attraverso apparati e procedure capaci di accumulare e di elaborare le informazioni tratte dall'osservazione dei risultati conseguiti, cioè idonei a innescare e stimolare dinamiche di apprendimento. In breve, la complessità pone al giurista domande che non ammettono risposte, ma processi di risposta. Il raccordo tra società e ambiente — nel tempo e nello spazio, concertando la sfera delle conoscenze, delle decisioni, degli incentivi — si traduce in sintesi nell'affinamento di meccanismi di adattamento ».

essa contenute in modo da garantire la tutela dell'ambiente nella sua evoluzione.

3. LA DISCIPLINA DELL'AIA: IL PROVVEDIMENTO AMBIENTALE PIÙ « EUROPEO ».

Nel precedente paragrafo si è già ricordata la genesi europea dell'istituto, in linea con lo sviluppo e la diffusione dell'intera materia ambientale che, si ribadisce, è nata a livello internazionale ed europeo per poi trovare concreta attuazione nei diversi Stati. Sebbene, dunque, le politiche ambientali siano divenute fondamentali anche a livello nazionale, i modelli di intervento continuano a essere perlopiù definiti a livello europeo, col successivo recepimento da parte dei vari Stati membri.

Ciò è avvenuto anche con riferimento all'AIA, introdotta nel nostro ordinamento con il d.lgs. 372/1999, che ha parzialmente recepito la direttiva 96/61/CE, limitando originariamente l'applicazione della disciplina ai soli impianti esistenti e rinviando la regolazione dei nuovi impianti a un provvedimento normativo successivo. Con d.lgs. 18 febbraio 2005, n. 59, infatti, è stato completato il recepimento della direttiva, anche al fine di conformarsi a quanto richiesto dalla Commissione europea che aveva censurato l'Italia per la mancata attuazione della normativa (20).

La materia, però, è stata ben presto incisa da una nuova direttiva europea, la n. 2008/1/CE del 15 gennaio 2008, che, tuttavia, è stata, dopo poco, a sua volta abrogata dalla direttiva 2010/75/UE del 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali.

Le vicende normative europee si sono riflesse anche a livello nazionale, dove in prima battuta si è proceduto alla trasposizione di quanto previsto dal d.lgs. 59/2005 all'interno del Codice dell'ambiente (d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), mediante l'introduzione del Titolo III-*bis* nella Parte seconda per opera del d.lgs. 128/2010. Da ultimo, invece, al fine di recepire la direttiva 2010/75/UE (21), è stato adottato il d.lgs. 4 marzo 2014, n. 46 che ha apportato significative

(20) Per una ricostruzione del recepimento in Italia della direttiva europea IPPC, si v. A. MILONE, *L'autorizzazione integrata ambientale dopo il d.lgs. n. 128/2010*, in *Riv. giur. edilizia*, 4, 2011, 145.

(21) Sulle vicende normative europee e italiane in materia di AIA, A. MURATORI, *Autorizzazione integrata ambientale: a presto un ulteriore restyling*, in *Ambiente e sviluppo*, 2012, 4, 305-308.

modifiche alla disciplina dell'autorizzazione di cui al testo unico in materia ambientale.

È evidente, però, che la caratteristica della particolare europeizzazione dell'istituto non deriva esclusivamente dalle origini europee, comuni a molti strumenti di tutela ambientale, bensì trova il suo fondamento nelle modalità di determinazione del contenuto prescrittivo dell'autorizzazione, che funge da disciplina specifica per quel particolare impianto.

Ai sensi del primo comma dell'art. 29-bis, «l'autorizzazione integrata ambientale è rilasciata tenendo conto di quanto indicato all'Allegato XI alla Parte Seconda e le relative condizioni sono definite avendo a riferimento le Conclusioni sulle BAT».

La disposizione merita un chiarimento, non senza prima, però, interrogarsi sulla nozione e sulla portata delle BAT (*Best Available Techniques* o migliori tecniche disponibili), la cui definizione è fornita dal Codice dell'ambiente che, all'art. 5, prevede che debba considerarsi migliore tecnica disponibile «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 e delle altre condizioni di autorizzazione intesi ad evitare oppure, ove ciò si riveli impossibile, a ridurre in modo generale le emissioni e l'impatto sull'ambiente nel suo complesso». Più nel dettaglio, sempre ai sensi della citata norma, «si intende per: 1) tecniche: sia le tecniche impiegate sia le modalità di progettazione, costruzione, manutenzione, esercizio e chiusura dell'impianto; 2) disponibili: le tecniche sviluppate su una scala che ne consenta l'applicazione in condizioni economicamente e tecnicamente idonee nell'ambito del relativo comparto industriale, prendendo in considerazione i costi e i vantaggi, indipendentemente dal fatto che siano o meno applicate o prodotte in ambito nazionale, purché il gestore possa utilizzarle a condizioni ragionevoli; 3) migliori: le tecniche più efficaci per ottenere un elevato livello di protezione dell'ambiente nel suo complesso».

La definizione di BAT contenuta all'interno del Codice consente alcune valutazioni di più ampio respiro. In prima battuta, emerge con chiarezza la tendenza sostanzialistica delle disposizioni ambientali. La migliore tecnica disponibile coincide con qualsiasi processo, tecnologico e non, idoneo a ridurre la portata inquinante di un impianto.

La precisa scelta terminologica in favore del sostantivo “tecniche” in luogo di tecnologie non dà adito a dubbi sulla completezza del concetto espresso: la riduzione dell’inquinamento deve essere perseguita mediante qualsiasi accorgimento, non necessariamente di tipo tecnologico, ma anche organizzativo ovvero procedimentale che consenta di raggiungere lo scopo perseguito (22).

Ancora, dalle definizioni codicistiche pare emergere una nozione « sostenibile » di BAT. L’affermazione richiede un maggiore chiarimento con riferimento al significato dell’aggettivo « disponibile » usato dal legislatore, prima europeo (*available*) poi nazionale.

La disponibilità, infatti, deve essere interpretata tanto in termini di accessibilità tecnica tanto in termini di accessibilità o, meglio, sostenibilità economica (23). Non si richiede al soggetto interessato un impegno assoluto nella ricerca di tecniche idonee a ridurre la capacità inquinante dell’impianto, ma una scelta organizzativa, tecnologica e procedurale che appaia idonea, alla luce dei principi di proporzionalità e adeguatezza, sia da un punto di vista tecnico sia economico (24).

(22) In questo senso, M.A. LABARILE, *Autorizzazione integrata ambientale, come cambia il ruolo delle BAT (Best Available Techniques)*, in *Riv. giur. ambiente*, fasc. 1, 2013, 1.

(23) Secondo A. ZATTI, *Aspetti economici della normativa IPPC e dell’autorizzazione integrata ambientale*, cit., l’individuazione delle BAT passa attraverso quattro passaggi: i primi due sono di carattere tecnico, gli ultimi due, invece, « mirano a determinare l’accettabilità economica del costo delle soluzioni tecnico-organizzative individuate, basandosi su due elementi valutativi: il rapporto costi/benefici ambientali e la sostenibilità economica a livello settoriale ». In particolare, « la quarta fase è finalizzata al confronto dei risultati dei due passaggi precedenti, considerando in termini di « ragionevolezza » il bilanciamento tra i benefici ambientali ottenibili (*value*) e i relativi costi netti (*for money*) ». Sul punto, si v. anche S. GRASSI, *Procedimenti amministrativi e tutela dell’ambiente*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell’azione amministrativa*, Milano, 2011, 1260-1353, per il quale le migliori tecniche disponibili tendono a migliorare in maniera continua le prestazioni degli impianti che incidono sull’ambiente, rapportando, però, lo sviluppo tecnico alle compatibilità economiche.

(24) Ancora, M.A. LABARILE, *Autorizzazione integrata ambientale*, cit., che ricorda la diffusione, a tal proposito, dell’acronimo BATNECC (*Best Available Techniques Not Entailing Excessive Cost*), a significare che le migliori tecniche disponibili non devono comportare un costo eccessivo. Secondo l’A., infatti, « un’accurata valutazione del rapporto costi/benefici costituisce lo strumento primario per accertare la capacità di una soluzione candidata ad essere qualificata come BAT, di perseguire, nel contempo, l’elevato livello di protezione dell’ambiente nel suo complesso e l’interesse di chi poi dovrà applicare o prescrivere la soluzione stessa ». Resta, tuttavia, fermo l’insegnamento della Corte costituzionale, 16 marzo 1990, n. 127, in *Cass. pen.*, 1990, 2061, secondo cui « il limite massimo di emissione inquinante, tenuto conto dei criteri sopra accennati, non potrà mai superare quello ultimo assoluto e indefettibile rappresentato dalla tollerabilità per la tutela della salute umana e dell’ambiente in cui l’uomo vive: tutela affidata al principio fondamentale di cui all’art. 32 della Costituzione, cui lo stesso art. 41, secondo comma, si richiama. Ne deriva che il limite del costo eccessivo viene in causa soltanto quando quel limite ultimo sia stato rispettato: nel senso, cioè, che l’autorità non potrebbe imporre nuove tecnologie disponibili, capaci di ridurre ulteriormente il livello

L'ultima caratteristica che sembra, infine, derivare dalla definizione di BAT è la genericità della nozione, in linea con la necessità di prevedere all'interno dell'autorizzazione le condizioni valevoli esclusivamente per quell'impianto, dovendo derivare l'individuazione delle BAT dall'applicazione di criteri direttivi alla fattispecie concreta, tenendo conto della peculiarità della zona su cui insiste l'impianto e di tutti gli altri elementi singolari che contribuiscono a determinare le specificità proprie dell'installazione.

Secondo quanto previsto dall'Allegato XI, infatti, l'autorizzazione è rilasciata alla luce dei seguenti criteri: « 1. Impiego di tecniche a scarsa produzione di rifiuti. 2. Impiego di sostanze meno pericolose. 3. Sviluppo di tecniche per il ricupero e il riciclo delle sostanze emesse e usate nel processo, e, ove opportuno, dei rifiuti. 4. Processi, sistemi o metodi operativi comparabili, sperimentati con successo su scala industriale. 5. Progressi in campo tecnico e evoluzione, delle conoscenze in campo scientifico. 6. Natura, effetti e volume delle emissioni in questione. 7. Date di messa in funzione degli impianti nuovi o esistenti. 8. Tempo necessario per utilizzare una migliore tecnica disponibile. 9. Consumo e natura delle materie prime ivi compresa l'acqua usata nel processo e efficienza energetica. 10. Necessità di prevenire o di ridurre al minimo l'impatto globale sull'ambiente delle emissioni e dei rischi. 11. Necessità di prevenire gli incidenti e di ridurre le conseguenze per l'ambiente. 12. Informazioni pubblicate dalla Commissione europea ai sensi dell'art. 16, paragrafo 2, della direttiva 96/61/CE, o da organizzazioni internazionali ».

L'aspetto che maggiormente rileva ai fini del presente lavoro è, però, rappresentato dal primo richiamo ai lavori della Commissione europea. Al citato punto 12, si rinviene, infatti, un primo collegamento con le politiche europee, imponendosi di tenere conto delle informazioni pubblicate dalla Commissione (al di là del fatto che, al fine di valutare tutti i parametri elencati, sembra doversi necessariamente considerare non solo il panorama europeo, ma anche quello mondiale: sono richiamate, infatti, anche le informazioni pubblicate da organizzazioni internazionali). Ma ancora più significativa è la previsione, sempre dell'art. 29-*bis*, per cui « le relative condizioni

d'inquinamento, se queste risultino eccessivamente costose per la categoria cui l'impresa appartiene ».

sono definite avendo a riferimento le Conclusioni sulle BAT». Bisogna allora chiarire in cosa consiste il documento richiamato.

Ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. *l-ter*.2), le conclusioni sulle BAT si identificano in un « documento adottato secondo quanto specificato all'articolo 13, paragrafo 5, della direttiva 2010/75/UE, e pubblicato in italiano nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, contenente le parti di un BREF riguardanti le conclusioni sulle migliori tecniche disponibili, la loro descrizione, le informazioni per valutarne l'applicabilità, i livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili, il monitoraggio associato, i livelli di consumo associati e, se del caso, le pertinenti misure di bonifica del sito ». Ed è proprio qui che si evince il carattere anche sostanzialmente europeo dell'autorizzazione integrata ambientale, perché se è vero che le autorità nazionali possono discostarsi, in virtù delle circostanze specifiche dell'impianto (25), dalle conclusioni di cui sopra, è altrettanto vero che la regola generale richiede di determinare le condizioni dell'autorizzazione tenendo conto di quanto definito a livello europeo (26).

Le conclusioni sulle BAT altro non sono, infatti, che un documento di derivazione europea che costituisce il risultato di quello scambio informativo che l'articolo 29-terdecies disciplina con riguardo alla fase nazionale (27). Tale ultima norma obbligando le

(25) Ai sensi dell'art. 29-septies, d.lgs. 152/2006, « se, a seguito di una valutazione dell'autorità competente, che tenga conto di tutte le emissioni coinvolte, risulta necessario applicare ad impianti, localizzati in una determinata area, misure più rigorose di quelle ottenibili con le migliori tecniche disponibili, al fine di assicurare in tale area il rispetto delle norme di qualità ambientale, l'autorità competente può prescrivere nelle autorizzazioni integrate ambientali misure supplementari particolari più rigorose, fatte salve le altre misure che possono essere adottate per rispettare le norme di qualità ambientale ».

(26) Sul punto, si v. Cons. Stato, sez. VI, 23 maggio 2011, n. 3107, in *Guida al diritto*, 2011, 24, 90, per cui « le regole poste dai BREF, in specie quelle relative ai livelli d'emissione, non sono indicative di valori massimi inderogabili o di valori limite d'emissione per i singoli inquinanti, la relativa funzione essendo piuttosto quella di indicare seri modelli di riferimento da prendere in considerazione in funzione del miglioramento delle prestazioni ambientali. (...) Ciò non significa affatto tuttavia (...) che le regole in questione possano considerarsi prive di alcuna rilevanza, dovendo esserne viceversa motivatamente giustificato lo scostamento ».

(27) Ai sensi dell'art. 29-terdecies, « 1. Le autorità competenti trasmettono periodicamente al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, per il tramite dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, una comunicazione relativa all'applicazione del presente titolo, ed in particolare sui dati rappresentativi circa le emissioni e altre forme di inquinamento e sui valori limite di emissione applicati in relazione agli impianti di cui all'Allegato VIII nonché sulle migliori tecniche disponibili su cui detti valori si basano, segnalando eventuali progressi rilevati nello sviluppo ed applicazione di tecniche emergenti. La frequenza delle comunicazioni, il tipo e il formato delle informazioni che devono essere messe a disposizione, nonché l'eventuale individuazione di attività e inquinanti specifici a cui limitare le informazioni stesse, sono stabiliti con uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della

autorità competenti e il Ministero dell'ambiente a partecipare allo scambio di informazioni relativo all'applicazione della disciplina IPPC gestito dalla Commissione europea, garantisce la più ampia conoscenza e diffusione delle migliori tecniche disponibili, nonché il loro sviluppo.

Le autorizzazioni rilasciate da ogni singolo Stato membro, dunque, da un lato contribuiscono a fornire il *background* europeo in relazione a quella specifica attività e, dall'altro, ne sono influenzate (28). Lo scambio informativo costituisce, infatti, la destinazione dei provvedimenti adottati e, al tempo stesso, la fonte, nel senso che le autorità nazionali devono tenerne conto nell'individuazione delle condizioni proprie di ciascun impianto autorizzato e, specularmente, le loro decisioni si immettono nel circuito europeo per fungere da parametro per i successivi titoli abilitativi da adottarsi nell'intero territorio dell'Unione.

Il meccanismo descritto sembra confermare l'idea che il sistema organizzativo preposto alla tutela dell'ambiente assuma la forma di

tutela del territorio e del mare sulla base delle decisioni in merito emanate dalla Commissione europea. Nelle more della definizione di tale provvedimento le informazioni di cui al presente comma sono trasmesse annualmente, entro il 30 giugno 2014, con riferimento al biennio 2012-2013; entro il 30 aprile 2017, con riferimento al triennio 2014-2016, e successivamente con frequenza triennale, facendo riferimento a tipi e formati definiti nel formulario adottato con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 15 marzo 2012. 2. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare predispone e invia alla Commissione europea una relazione in formato elettronico sull'attuazione del Capo II della direttiva 2010/75/UE e sulla sua efficacia rispetto ad altri strumenti comunitari di protezione dell'ambiente, sulla base delle informazioni pervenute ai sensi dell'articolo 29-*duodecies* e del comma 1, rispettando periodicità, contenuti e formati stabiliti nelle specifiche decisioni assunte in merito in sede comunitaria. 2 *bis*. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare garantisce la partecipazione dell'Italia al Comitato di cui all'articolo 75 della direttiva 2010/75/UE e al Forum di cui all'articolo 13, paragrafo 3, della stessa direttiva, sulla base delle intese di cui al comma 3. 3. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di intesa con il Ministero dello sviluppo economico, con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con il Ministero della salute e con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, provvede ad assicurare la partecipazione dell'Italia allo scambio di informazioni organizzato dalla Commissione europea relativamente alle migliori tecniche disponibili e al loro sviluppo, nonché alle relative prescrizioni in materia di controllo, e a rendere accessibili i risultati di tale scambio di informazioni. Le modalità di tale partecipazione, in particolare, dovranno consentire il coinvolgimento delle autorità competenti in tutte le fasi ascendenti dello scambio di informazioni. Le attività di cui al presente comma sono svolte di intesa con il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali limitatamente alle attività di cui al punto 6.6 dell'allegato VIII. 4. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, provvede a garantire la sistematica informazione del pubblico sullo stato di avanzamento dei lavori relativi allo scambio di informazioni di cui al comma 3 e adotta d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 modalità di scambio di informazioni tra le autorità competenti, al fine di promuovere una più ampia conoscenza sulle migliori tecniche disponibili e sul loro sviluppo ».

(28) Sul contenuto « di piena derivazione europea » dell'AIA, si v. F. DI CRISTINA, *Il decreto « salva Ilva »*, in *Giorn. dir. amm.*, 4, 2013, 369-378.

una struttura a rete (29), in cui interagiscono istituzioni nazionali e non (ma anche soggetti privati), al fine di adeguare il modello organizzativo al tipo di bene da tutelare e cooperare per l'ottenimento di risultati efficienti. Peraltro, è proprio nell'ambito della determinazione degli standard che si diffonde maggiormente tale sistema a rete (30), come del resto avviene nel caso dell'AIA, in cui lo scambio informativo e i documenti pubblicati a livello europeo sono appunto funzionali all'individuazione delle condizioni (e quindi degli standard) per la gestione di uno specifico impianto.

4.1. *Le istanze nazionali di semplificazione amministrativa: l'unicità del procedimento e del provvedimento di autorizzazione integrata ambientale e la conferenza di servizi.*

La disciplina nazionale in materia di autorizzazione integrata ambientale pone da subito in luce l'obiettivo di semplificazione amministrativa che il legislatore italiano ha inteso perseguire congiuntamente e contestualmente a quello di tutela integrata dell'ambiente.

In primo luogo, infatti, seppure dalle norme europee non derivasse alcun obbligo in tal senso, in fase di recepimento interno è stato previsto un unico procedimento e un unico provvedimento di autorizzazione integrata ambientale (31).

Le direttive europee IPPC si limitano a richiedere una valutazione contestuale delle forme di inquinamento derivanti da una

(29) La definizione delle organizzazioni ambientali in termini di strutture a rete si deve a F. DE LEONARDIS, *Le organizzazioni ambientali come paradigma delle strutture a rete*, in *Foro amm. CdS.*, 2006, 1, 273, secondo cui la particolarità del sistema di organizzazione ambientale è costituita dal fatto che in esso interagiscono amministrazioni di diversi livelli, trattandosi di « un vero e proprio sistema a rete in cui in relazione a singoli e determinati oggetti ognuno degli attori istituzionali viene chiamato a dare il proprio insostituibile contributo ».

(30) Ancora, F. DE LEONARDIS, *Le organizzazioni ambientali come paradigma delle strutture a rete*, cit., per il quale generalmente sono attribuite a livello sovranazionale, soprattutto europeo, proprio le funzioni di determinazione degli standard. Secondo l'A., infatti, « mentre in un primo tempo esse [le amministrazioni comunitarie] si limitavano semplicemente a favorire la comunicazione e l'interscambio di dati tra le varie amministrazioni nazionali, sempre più spesso la Commissione perviene all'elaborazione di raccomandazioni tecniche con l'ausilio di comitati scientifici il cui ruolo, conseguentemente, diviene sempre più rilevante. Le specifiche tecniche individuate dalla Commissione vengono generalmente recepite dalle norme comunitarie e poi, a cascata, da quelle nazionali: nei vari Stati si realizza, in tal modo, una costante e progressiva omogeneizzazione delle terminologie tecniche ».

(31) Si v. M. RENNA, *Semplificazione e ambiente*, in *Riv. giur. edilizia*, 1, 2008, 37, per il quale la sostituzione di diversi titoli abilitativi con un'unica autorizzazione realizza un importante esempio di semplificazione funzionale e di razionalizzazione sostanziale della disciplina ambientale.

medesima attività, senza, tuttavia, imporre in maniera specifica un procedimento unitario ovvero la sostituzione dei diversi titoli abilitativi con una sola autorizzazione. La scelta nazionale sembra, allora, influenzata dall'intenzione di perseguire contemporaneamente un altro obiettivo importante, quello di favorire, da un lato, lo sviluppo e lo svolgimento di attività economiche, dall'altro, la semplificazione e lo snellimento dell'attività amministrativa, mediante la riduzione degli oneri burocratici (32). Peraltro, il fine semplificativo si ravvisa anche nella previsione di una conferenza di servizi obbligatoria cui partecipano tutte le amministrazioni coinvolte nel procedimento.

Tuttavia, pare opportuno chiedersi se si tratti davvero di misure di semplificazione ovvero se, in realtà, esse non rispondano più propriamente all'esigenza di tutela piena, effettiva e integrata dell'ambiente che ha, come mera conseguenza, quella di « accorpare » in un unico procedimento e in un unico provvedimento titoli abilitativi prima separati (33) e, come ulteriore conseguenza, di prevedere che avvenga contestualmente la valutazione dei diversi fattori ambientali suscettibili di incisione da parte della medesima attività economica. O, meglio, le misure di semplificazione, più che una conseguenza della necessità di tutelare l'ambiente, si configurerebbero quali ulteriori strumenti, intrinseci, di salvaguardia ambientale (34).

Invertendo l'esame dei due aspetti evidenziati, è utile soffermarsi sull'indizione obbligatoria di una conferenza di servizi. Deve senz'altro salutarsi con favore la scelta legislativa di non lasciare alcuna discrezionalità all'amministrazione competente in ordine all'oppor-

(32) Così, anche M. CALABRÒ, *Semplificazione procedimentale e esigenze di tutela dell'ambiente: l'autorizzazione integrata ambientale*, in *Riv. giur. edilizia*, 5, 2010, 239, per il quale « 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 ambientale 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 ».

(33) Si v. ancora M. CALABRÒ, *Semplificazione procedimentale e esigenze di tutela dell'ambiente*, cit., per cui l'unificazione delle procedure ha costituito una scelta obbligata, non rispondendo affatto ad istanze di semplificazione, ma rappresentando uno strumento volto a favorire in maniera più efficace il risultato giuridico consistente nella tutela dei beni ambientali coinvolti.

(34) In questo senso, A. SCIALÒ, *L'integrazione VIA-AIA in attesa del collegato ambientale alla Legge di stabilità 2014*, in *Ambiente & Sviluppo*, 7, 2014, 521-529, per cui « la semplificazione sottesa all'AIA è dunque strumentale (e non già fine) dell'istituto, poiché semplificando o meglio unendo le singole procedure autorizzatorie ambientali relative alla medesima attività industriale/produttiva si realizza quella protezione integrata dell'ambiente cui mirava (e mira) il legislatore comunitario (con la direttiva IPPC) » (522).

tunità o meno di convocare la conferenza, trattandosi di un procedimento complesso in cui sono diversi gli aspetti ambientali da considerare contestualmente e altrettanto diverse sono le autorità coinvolte all'interno del procedimento.

Il meccanismo della conferenza consente, dunque, di effettuare in un'unica sede tutte le valutazioni necessarie, da un lato, semplificando il procedimento, dall'altro, e soprattutto, garantendo che siano considerate anche le possibili interazioni tra i diversi fattori ambientali, così assicurando quella tutela integrata dell'ambiente che l'ordinamento europeo richiede.

Nell'ambito della conferenza devono essere acquisiti tutti gli interessi pubblici coinvolti, dimodoché l'autorità competente al rilascio del provvedimento possa adottare una decisione completa e arricchita dalle valutazioni espresse in sede di conferenza dalle altre amministrazioni chiamate a partecipare. Seppure, infatti, il momento decisionale sia successivo e spetti in via esclusiva all'amministrazione competente, è evidente come esso si basi sulle determinazioni rese in sede di conferenza, in cui viene garantita la ponderazione di tutti gli interessi in gioco e, nel caso di specie, l'esame contestuale degli effetti delle diverse forme di inquinamento e della loro interazione (35).

La conferenza di servizi, però, si è detto, non rappresenta l'unico strumento procedimentale che contempera il fine principale di tutela ambientale integrata con quello accessorio di tipo semplificatorio (36). Le medesime ragioni sono, infatti, anche a fondamento della decisione del legislatore italiano di riunire all'interno di un unico

(35) Sulla natura istruttoria della conferenza di servizi nel procedimento di AIA, si v. Tar Calabria, Catanzaro, sez. I, 8 novembre 2011, n. 1345, in www.giustamm.it, in cui si legge che « il modulo procedimentale rilevante, nel caso di specie, è quello della conferenza di tipo istruttorio e, quindi, non rappresenta un mezzo di manifestazione del consenso, quanto, piuttosto, un momento di emersione e comparazione di tutti gli interessi pubblici coinvolti. In particolare, le amministrazioni, chiamate ad esprimere il loro parere sugli insediamenti da realizzare, arricchiscono la visione e la ponderazione della scelta finale, che è, però, affidata, nel momento volitivo e decisionale, all'autorità regionale, competente al rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale ». In dottrina, si v. P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, Padova, 2014, per il quale « all'esito dell'istruttoria svolta in conferenza di servizi, l'autorità competente rilascia (o nega) l'autorizzazione integrata ambientale » (245). Affermano, invece, la natura decisoria della conferenza, L. CARUCCIO, *L'autorizzazione integrata ambientale*, in M. BUCCELLO - L. PISCITELLI - S.E. VIOLA (a cura di), *VAS, VIA, AIA, rifiuti, emissioni in atmosfera. Le modifiche apportate al Codice dell'Ambiente dai decreti legislativi 128/2010 e 205/2010*, Milano, 2012, 362-436, e R. MUSONE, *La conferenza di servizi prevista dal procedimento di rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale dopo il d.lgs. n. 128/2010*, in www.filodiritto.com.

(36) Sulla conferenza di servizi e le esigenze di semplificazione, si v. D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, Torino, 2002.

procedimento e, dunque, di un unico provvedimento più titoli abilitativi altrimenti necessari. L'AIA, infatti, come già anticipato, sostituisce le autorizzazioni ambientali individuate nell'elenco (di carattere tassativo dal 2010 (37)) di cui all'Allegato IX al Codice.

Entrambe le previsioni della conferenza di servizi e dell'unicità del procedimento e del provvedimento, pure principalmente volte alla tutela integrata dell'ambiente, paiono, dunque, tradursi altresì in strumenti di accelerazione del procedimento. Ciò nonostante, non sembra che il risultato finale sia nel senso di una maggiore efficienza delle procedure ambientali.

Al di là dei molteplici adempimenti comunque gravanti sui privati interessati allo svolgimento dell'attività, non risulta, infatti, che l'azione amministrativa abbia tratto particolare vantaggio dalla previsione di meccanismi di semplificazione. Vero è che l'unicità del procedimento riduce significativamente il numero di procedure diversamente necessarie per autorizzare l'esercizio di un'attività potenzialmente lesiva per l'ambiente e che la conferenza di servizi consente di riunire temporalmente e spazialmente valutazioni che altrimenti avrebbero richiesto più passaggi, tuttavia, a ben guardare, l'azione amministrativa in materia ambientale non è poi così efficiente.

La durata media dei procedimenti ambientali è estremamente più lunga del termine indicato dalla legge. E invero, se l'art. 29-*quater*, comma 10, dispone che «l'autorità competente esprime le proprie determinazioni sulla domanda di autorizzazione integrata ambientale entro centocinquanta giorni dalla presentazione della domanda», nella realtà le procedure di autorizzazione integrata ambientale si concludono in tempi decisamente più lunghi.

Il problema maggiore legato all'autorizzazione in esame pare essere, infatti, proprio il mancato rispetto del termine di conclusione in misura irragionevole, impedendo l'avvio di attività economicamente rilevanti. La difficoltà di individuare dei meccanismi di velocizzazione o comunque dei rimedi idonei a garantire l'effettiva conclusione dei procedimenti entro i termini frustra significativamente le esigenze di semplificazione, dal momento che nemmeno l'unificazione delle procedure ha consentito di ridurre i tempi complessivi necessari per intraprendere l'attività (38).

(37) Si v., *infra*, nota n. 53.

(38) Sia consentito rinviare a S. VERNILE, *La relatività del tempo (amministrativo): la*

Né, d'altra parte, potrebbero introdursi facilmente strumenti di superamento dei ritardi procedurali, posto che, come già evidenziato, l'interesse ambientale si pone quale limite alla semplificazione, non potendosi prescindere dalla sua valutazione. Se, infatti, ciò vale in generale già per le diverse misure di semplificazione dell'azione amministrativa, che non operano là dove si riscontri un interesse ambientale nel corso del perseguimento di un interesse pubblico principale differente, tanto più una difficoltà di semplificazione deve ravvisarsi in un procedimento interamente e prettamente ambientale quale è l'AIA (39).

4.2. *Il rapporto tra AIA e VIA: mancanza di semplificazione e coordinamento o vizio sostanziale della disciplina?*

L'art. 10 del d.lgs. 152/2006 dispone al primo comma che « il provvedimento di valutazione d'impatto ambientale fa luogo dell'autorizzazione integrata ambientale per i progetti per i quali la relativa valutazione spetta allo Stato e che ricadono nel campo di applicazione dell'allegato XII alla Parte Seconda del presente decreto ». Il problema del coordinamento tra i due procedimenti autorizzatori non si pone, dunque, in relazione alle installazioni che rientrino nella competenza statale, posto che in questo caso, per espressa previsione normativa, la VIA tiene luogo dell'AIA.

Diversa, però, la situazione con riferimento agli impianti di competenza regionale. In tale seconda ipotesi, infatti, il codice dell'ambiente impone alle regioni di prevedere una forma di coordinamento tra le due procedure, riservando, però, alle stesse la scelta in merito alle modalità concrete (40). Ciò comporta che non necessariamente la soluzione coinciderà con quella adottata a livello nazionale per cui il procedimento di VIA contiene anche quello di AIA (ammessa a livello regionale ogniqualvolta l'autorità competente in

validità del provvedimento tardivo e la tutela risarcitoria (e indennitaria) tra esigenze di tutela del privato e perseguimento dell'interesse pubblico, in *Il diritto dell'economia*, 2/2015, 403-451.

(39) Si v., però, nota n. 8 sulla probabile riforma della disciplina attuale con riferimento a tale profilo.

(40) Sulla ricostruzione della disciplina positiva in materia di rapporto tra AIA e VIA, si v. S. GUARINO, *Alcune riflessioni sul rapporto tra valutazione di impatto ambientale (VIA) e autorizzazione integrata ambientale (AIA), anche alla luce del D.Lgs. 29 giugno 2010, n. 128*, in *Riv. giur. ambiente*, 2010, 6, 997-1001, e C. ROMANELLI, *Concentrazione di procedimenti per VIA ed AIA solo se prevista dalla Regione e termini per la procedura di VIA*, in *Dir. e giur. agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2013, 11, pt. 2, 711-712.

materia di VIA sia la stessa competente per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale (41)), ma è possibile (come in effetti si registra nella pratica) che ci si limiti a prevedere delle forme di coordinamento diverse, oltre in ogni caso l'unicità della consultazione del pubblico imposta dalla legge.

La lacuna normativa pone diversi problemi affrontati dalla giurisprudenza amministrativa non sempre in maniera univoca. E invero, è evidente la connessione tra i due procedimenti qualora abbiano ad oggetto il medesimo progetto; tuttavia, non è chiaro, in mancanza di una norma che preveda una valutazione congiunta, quali siano gli effetti del rilascio, anzi soprattutto del diniego, dell'una rispetto all'altra.

Va da sé, infatti, che non sarebbe molto utile un provvedimento di AIA che autorizzi l'esercizio di un impianto per il quale sia stata negata la valutazione d'impatto ambientale e di conseguenza la sua stessa realizzabilità (42). Lo stesso dicasi per l'ipotesi contraria, in cui si disponga della VIA e non dell'AIA, anche se qui il problema appare di più agevole soluzione posto che, almeno in linea teorica, l'autorizzazione integrata ambientale, a differenza della VIA, non dovrebbe contemplare l'opzione zero, dovendosi/potendosi trovare modalità di funzionamento dell'impianto compatibili con la tutela ambientale (43).

(41) Ai sensi dell'art. 10, c. 2, del d.lgs. 152/2006, «le regioni e le province autonome assicurano che, per i progetti per i quali la valutazione d'impatto ambientale sia di loro attribuzione e che ricadano nel campo di applicazione dell'allegato VIII del presente decreto, 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. Se l'autorità competente in materia di VIA coincide con quella competente al rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, le disposizioni regionali e delle province autonome possono prevedere che il provvedimento di valutazione d'impatto ambientale faccia luogo anche di quella autorizzazione. In questo caso, si applica il comma 1-bis del presente articolo ».

(42) Sul rapporto tra valutazione d'impatto ambientale e autorizzazione integrata ambientale, con particolare riguardo all'«effetto interruttivo sul procedimento relativo al rilascio della seconda derivante dal giudizio negativo sulla prima », si v. Cons. Stato, sez. V, 2 ottobre 2014, n. 4928, in *www.giustizia-amministrativa.it*. Si v. anche Tar Molise, Campobasso, 14 giugno 2013, n. 415, in *Diritto e giurisprudenza agraria*, 2013, 11, 711, secondo cui l'amministrazione regionale competente per l'AIA non ha alcun obbligo di avviare il procedimento prima della conclusione del procedimento di VIA, posto che il provvedimento di VIA è presupposto rispetto a quello di AIA.

(43) L. CARUCCIO, *L'autorizzazione integrata ambientale*, cit., per il quale «l'esame anche in forma sommaria delle alternative prese in considerazione deve ritenersi riferito alle opzioni tecniche nella gestione dell'impianto, senza estendersi alle alternative progettuali e localizzative, né tanto meno alla c.d. opzione zero, la cui analisi dovrebbe invece essere ricompresa 'a monte' nel procedimento di VIA ».

Come già anticipato, l'interpretazione giurisprudenziale non contribuisce a fare chiarezza, dal momento che, se vi sono numerose pronunce che subordinano l'adozione del provvedimento di AIA a quello di VIA (44), in virtù di una sua presupposizione logica, non mancano sentenze che affermano il contrario, in base al fatto che le valutazioni concernenti il funzionamento dell'impianto inciderebbero su quelle relative alla realizzabilità del progetto (45).

Per quanto l'ultima interpretazione appaia talvolta un po' forzata e sia in ogni caso minoritaria, si auspica un intervento normativo che chiarisca in maniera espressa i rapporti tra le due autorizzazioni anche se di competenza regionale. Pare, infatti, che l'ultima giurisprudenza richiamata, più che invertire l'ordine logico tra VIA e AIA, abbia inteso sottolineare la connessione dei due procedimenti che, ove relativi a un medesimo progetto, dovrebbero necessariamente svolgersi congiuntamente ovvero mediante modalità che consentano un effettivo « scambio » informativo tra un'istruttoria e l'altra.

A tal proposito, non si è convinti dell'efficacia della soluzione individuata dal legislatore di prevedere un'unica consultazione pubblica, essendo necessari ben ulteriori meccanismi di raccordo tra le due procedure (46). Ciò anche in ragione dell'opportunità di evitare

(44) In questo senso, si v. ancora Cons. Stato, sez. V, 2 ottobre 2014, n. 4928, cit., per cui « non può poi ragionevolmente negarsi che la valutazione negativa di impatto ambientale condizioni negativamente il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, giacché non può logicamente, ancor prima che giuridicamente, ammettere che un impianto non compatibile con l'ambiente possa ottenere le autorizzazioni necessarie per il suo funzionamento »; Tar Lazio, Roma, sez. I, 13 dicembre 2010, n. 36116, in *Riv. giur. edilizia*, 2011, 2-3, I, 631, secondo cui « nel caso in cui uno stesso progetto debba essere sottoposto sia a VIA che ad AIA, la VIA costituisce presupposto dell'AIA ».

(45) In proposito, si v. Tar Lombardia, Brescia, 3 maggio 2014, n. 459, in *www.giustizia-amministrativa.it*, in cui si legge che « quando sono necessarie sia la VIA sia l'autorizzazione integrata ambientale, la prima assume una funzione accessoria e può subire la retroazione della seconda, la quale seppure successiva cronologicamente si basa su un'istruttoria particolarmente ampia e idonea anche a incidere su aspetti già considerati al momento della verifica dell'impatto ambientale. Pertanto, pur essendo la VIA orientata alla verifica della compatibilità ambientale della localizzazione scelta dai promotori del progetto, tale obiettivo non può dirsi pienamente raggiunto finché non sia stato confermato nell'autorizzazione integrata ambientale ».

(46) Senza contare che le disposizioni che incidono su entrambi gli istituti sono « sparse » all'interno del codice. L'operazione di riordino avvenuta con l'introduzione della disciplina dell'AIA nel d.lgs. 152/2006, infatti, non ha seguito un criterio uniforme, « con difficoltà per l'interprete non solo per il loro reperimento, ma soprattutto per individuare principi di effettivo coordinamento tra le due regolazioni ». Così, P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., 235. Sull'insufficienza dei meccanismi di partecipazione e trasparenza a superare le asimmetrie informative e garantire una corretta composizione degli interessi, si v. M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, cit., il quale, esaminando il procedimento di VIA, sottolinea che è vero che « il

aggravamenti procedurali ingiustificati, posto che, pur restando chiara la distinzione funzionale dei due istituti, vi sono molteplici profili comuni, o quanto meno connessi, che richiederebbero una trattazione congiunta, altrimenti rischiando una duplicazione ovvero un mancato esame delle influenze reciproche dei diversi fattori considerati dai due titoli abilitativi.

Senza contare che la forte interazione delle due procedure è, altresì, dimostrata dall'orientamento giurisprudenziale che ammette che la VIA possa essere impugnata anche successivamente al rilascio del provvedimento di AIA, eventualmente rimettendo in termini il ricorrente. Per cui, da un lato, la giurisprudenza tende a conservare la « tipicità » funzionale delle due procedure: la VIA volta ad analizzare l'impatto del progetto sulle varie componenti ambientali, l'AIA relativa ad aspetti più propriamente gestionali; dall'altro, conferma, però, il loro intrinseco legame, consentendo al privato di impugnare la VIA immediatamente ovvero al rilascio del (e congiuntamente al) provvedimento di AIA (47).

A ben guardare, peraltro, ciò che pare derivarne non è tanto una mancanza di coordinamento o semplificazione, peraltro in contrasto con la rubrica dell'articolo 10 citato « Norme per il coordinamento e la semplificazione dei procedimenti » e comunque foriera di effetti negativi in termini di economicità dell'azione amministrativa, quanto, piuttosto, un vizio sostanziale della disciplina. In altri termini, l'assenza di una forma di coordinamento efficace delle due procedure a livello regionale sembra incidere sul piano sostanziale dell'effettiva protezione ambientale. Un coordinamento appropriato dei due titoli abilitativi, infatti, non solo consentirebbe di superare gli ostacoli applicativi, ma sarebbe più in linea con l'obiettivo europeo di tutela integrata dell'ambiente, consentendo di valutare in maniera

procedimento è configurato in modo tale da garantire un'intensa circolazione dei dati e degli apporti conoscitivi, attraverso flussi che non legano solo e soprattutto il proponente e l'amministrazione, ma tutti i soggetti esposti alla realizzazione dell'effetto dell'intervento, (...) sarebbe però ingenuo e mistificatorio supporre che i fattori di innovazione della disciplina, in tema di partecipazione e di trasparenza, bastino di per se stessi a garantire un'elaborazione delle conoscenze capace di debellare l'incertezza ed una composizione degli interessi divergenti idonea a controllare efficacemente il conflitto, annullando le asimmetrie informative e le disparità di mezzi e di obiettivi che immancabilmente dividono gli attori del processo decisionale » (376).

(47) Sul punto, si v. S. GUARINO, *Considerazioni sul coordinamento tra valutazione di impatto ambientale (VIA) e autorizzazione integrata ambientale (AIA): in particolare, i limiti entro cui può ritenersi legittimo il differimento della fase VIA alla fase AIA su un progetto relativo all'ampliamento di un inceneritore*, in *Riv. giur. ambiente*, 2011, 1, 126-128.

contestuale tutti i fattori di rilevanza ambientale connessi a una data attività (48).

Se è vero, infatti, che i due procedimenti si caratterizzano per oggetti diversi e sono, pertanto, autonomi, è altrettanto vero che, quando sono relativi al medesimo progetto, si influenzano reciprocamente. Come si è già detto, certamente la VIA costituisce un presupposto logico dell'AIA, dal momento che il funzionamento dell'impianto è necessariamente successivo alla sua realizzazione. Tuttavia, anche le valutazioni relative alle modalità di svolgimento dell'attività, si è visto, potrebbero incidere sulla stessa realizzabilità dell'impianto, di talché un esame contestuale appare l'unica soluzione per evitare istruttorie inutili o meno efficienti (49).

4.3. *Le istanze nazionali di semplificazione amministrativa: il caso dell'AUA.*

All'interno di un lavoro dedicato all'autorizzazione integrata ambientale non può non farsi almeno un cenno all'autorizzazione unica ambientale (AUA), istituto di più recente introduzione il cui ambito di applicazione si ricava, in parte, *a contrario* da quello dell'AIA.

Recita, infatti, l'art. 1 del d.P.R. 13 marzo 2013, n. 59, che il regolamento « si applica alle categorie di imprese di cui all'articolo 2 del decreto del Ministero delle attività produttive 18 aprile 2005, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 238 del 12 ottobre 2015, nonché agli impianti non soggetti alle disposizioni in materia di autorizzazione integrata ambientale ».

La disposizione non è apparsa agli interpreti del tutto chiara, lasciando adito a dubbi circa la necessità di considerare i due requisiti alternativi o cumulativi. Il Ministero dell'ambiente è, tuttavia, inter-

(48) Secondo A. SCIALÒ, *L'integrazione VIA-AIA in attesa del collegato ambientale alla legge di Stabilità 2014*, cit., « l'assenza di una Commissione "unitaria" che possa fornire il necessario supporto tecnico-scientifico in caso di progetti sottoposti contestualmente a VIA e ad AIA pregiudica l'effettiva integrazione procedurale tra i due istituti » (526).

(49) In senso contrario, M. CALABRÒ, *Semplificazione procedimentale e esigenze di tutela dell'ambiente: l'autorizzazione integrata ambientale*, cit., per il quale l'unificazione dei procedimenti risponde a mere esigenze di semplificazione procedimentale e non di tutela integrata, tanto che è stata imposta solo a livello nazionale, riservando alle regioni la facoltà di scegliere se prevedere o meno un unico procedimento. Secondo l'A., anzi, la riunione delle procedure rischia in taluni casi di condurre a conseguenze opposte alla semplificazione, essendo quindi più opportuno mantenere due procedimenti distinti, salvo quando l'impatto ambientale di un progetto risulti strettamente connesso ad aspetti tecnici legati alla gestione.

venuto con una circolare recante « Chiarimenti interpretativi relativi alla disciplina dell'autorizzazione unica ambientale nella fase di prima applicazione del decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 2013, n. 59 » che, tra l'altro, ha precisato che il secondo presupposto, ossia l'essere l'impianto sottratto alla disciplina dell'AIA, assorbe il primo (l'appartenenza alle PMI), con la conseguenza che un impianto per il quale non sia richiesta l'AIA è soggetto ad autorizzazione unica ambientale anche quando il gestore sia una grande impresa (50).

Se con riferimento all'ambito di applicazione è evidente il *favor* del legislatore per l'autorizzazione integrata ambientale, è necessario esaminare ulteriormente la disciplina dell'AUA al fine di verificare similitudini e differenze dei due istituti.

L'elemento comune è senz'altro costituito dalla unicità del procedimento ambientale e del conseguente titolo abilitativo. In entrambi i casi, infatti, un unico provvedimento sostituisce più autorizzazioni.

Tuttavia, non sembra che la soluzione dell'unitarietà del procedimento presenti le medesime finalità con riguardo alle due autorizzazioni a confronto. Nel caso dell'autorizzazione integrata ambientale, si è già avuto modo di sottolineare, la necessità di garantire una tutela integrata e quindi piena dell'ambiente prevale sulle esigenze di semplificazione dell'azione amministrativa, che appaiono una conseguenza più che un obiettivo.

Per quel che concerne l'autorizzazione unica, invece, sembra vero il contrario. L'intento alla base dell'introduzione del provvedi-

(50) Si legge, infatti, all'interno della circolare del 7 novembre 2013, n. Prot. 0049801/GAB, del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, al punto 1, che « preliminarmente, occorre chiarire se il d.P.R. 59/2013 si applichi solo alle piccole e medie imprese non soggette ad A.I.A., ovvero a tutti gli impianti non soggetti ad A.I.A., quindi a prescindere dai requisiti dimensionali del gestore. Il problema, invero, si pone in quanto sia l'articolo 1, comma 1, del d.P.R. n. 59 del 2013, sia l'articolo 23, comma 1, del d.l. n. 5 del 2012 (che al primo fornisce la necessaria base di normazione primaria), nel definire la platea dei destinatari del nuovo procedimento autorizzatorio, legano gli "impianti non soggetti alle disposizioni in materia di autorizzazione integrata ambientale" alle "piccole e medie imprese" (secondo la qualificazione normativa enucleata all'articolo 2 del decreto del Ministero delle attività produttive del 18 aprile 2005), mediante una congiunzione aggiuntiva (nonché). Si ritiene peraltro evidente che il secondo presupposto applicativo (gli impianti esclusi dall'AIA) non si "cumula", bensì "assorbe" il primo (l'appartenenza del gestore alla categoria delle PMI) ». Sul punto, si v. anche G. SABATO, *L'autorizzazione unica ambientale e la semplificazione degli adempimenti*, in *Giorn. dir. amm.*, 11, 2013, 1027-1033, per cui si deve ritenere che l'unica interpretazione conforme al diritto europeo sia l'esclusione dalla disciplina dell'AUA di tutti gli impianti soggetti ad AIA, indipendentemente dalle dimensioni delle imprese interessate.

mento unico non può che ravvisarsi nella necessità, o meglio nell'opportunità, di snellire gli oneri burocratici gravanti sulle piccole e medie imprese (sebbene, si è detto, il ministero abbia poi interpretato la disposizione come riferibile anche alle grandi imprese), pure al fine di dare attuazione al principio di proporzionalità degli adempimenti necessari per lo svolgimento di una determinata attività rispetto alle dimensioni dell'impresa (51).

D'altronde, il regolamento è stato adottato in attuazione dell'art. 23 del d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, altrimenti noto come « Semplicifica Italia » e convertito, con modificazioni, dalla l. 4 aprile 2012, n. 35 (52). E come se ciò non bastasse, il fine di semplificazione emerge chiaramente anche dal titolo del regolamento, « recante la disciplina dell'autorizzazione unica ambientale e la semplificazione di adempimenti amministrativi in materia ambientale gravanti sulle piccole e medie imprese e sugli impianti non soggetti ad autorizzazione integrata ambientale ».

La primarietà dello scopo semplificativo nell'AUA rispetto all'AIA è inoltre confermata dal diverso regime dei titoli sostituiti. Mentre l'elenco delle autorizzazioni cui fa luogo l'AIA, contenuto all'interno dell'Allegato IX al codice dell'ambiente, è di tipo tassativo (53), quello di cui all'art. 3 del d.P.R. 59/2013 è esemplificativo. Il secondo comma della norma dispone, infatti, che « le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono individuare ulteriori atti di comunicazione, notifica ed autorizzazione in materia ambientale che possono essere compresi nell'autorizzazione unica ambientale » (54).

(51) Così, C. FACCHINI, *SUAP: Autorizzazione unica ambientale e semplificazione del decreto del "fare"*, in *Azienditalia*, 2013, 10, 711. Si v. anche F. LORENZOTTI, *L'autorizzazione unica ambientale tra semplificazioni e complicazioni*, in www.ambientediritto.it.

(52) Sul punto, I. DE CHIARO, *La nuova autorizzazione unica ambientale (A.U.A.). Quadro normativo e spunti critici*, in *Riv. giur. edilizia*, 3, 2013, 3, per cui alla base della riforma vi è l'intento di concentrare e ridurre gli oneri amministrativi a carico delle imprese.

(53) In proposito vi è stato un significativo cambiamento normativo, dal momento che nel regime normativo precedente (d.lgs. 59/2005) anche l'elencazione dei titoli sostituiti dall'AIA aveva carattere esemplificativo, prevedendo che l'autorizzazione ricomprendesse ogni atto di assenso oltre gli atti indicati nell'allegato IX. Critico sulla modifica normativa che ha reso l'elenco tassativo, L. CARUCCIO, *L'autorizzazione integrata ambientale*, cit., per il quale la scelta normativa di un elenco tassativo dei titoli sostituiti dall'AIA non si giustifica alla luce delle prospettive di semplificazione e razionalizzazione delle procedure di valutazione ambientale.

(54) Nonostante si tratti di un elenco « aperto », è evidente in ogni caso la riduzione dell'intervento semplificativo rispetto ai criteri direttivi di cui al decreto Semplicifica Italia. L'art. 23, comma 1, lett. a), dispone, infatti, che « l'autorizzazione sostituisce ogni atto di comunicazione, notifica ed autorizzazione previsto dalla legislazione vigente in materia ambientale »,

E ancora, l'obiettivo di semplificare gli oneri burocratici è ulteriormente documentato dai risultati dell'Analisi di Impatto della Regolamentazione che hanno evidenziato come l'autorizzazione unica sia volta a superare gli ostacoli posti dalla normativa ambientale previgente allo svolgimento delle attività economiche. Si legge all'interno dell'AIR che « l'autorizzazione unica ambientale (AUA) è stata prevista dal Legislatore quale risposta alla richiesta delle imprese di semplificare i procedimenti afferenti ad una molteplicità di autorizzazioni e comunicazioni previste dalla legge in materia ambientale per il tramite del SUAP mantenendo, peraltro, un alto livello di tutela ambientale ».

Seppure, dunque, resti ovviamente ferma l'esigenza di garantire una tutela ambientale efficace, l'attenzione è concentrata sull'aspetto semplificatorio (55), che viene in particolare identificato nella gestione del procedimento da parte del SUAP.

Si tratta, invero, di una peculiarità propria del procedimento in esame che è condotto dal SUAP, pur essendo il provvedimento di competenza della provincia o della diversa autorità individuata dalla normativa regionale. La previsione risponde, infatti, alla più volte ribadita esigenza di semplificazione degli oneri burocratici, individuando un unico soggetto, peraltro particolarmente « vicino » al cittadino, con cui il privato si rapporta nel corso dell'intero procedimento (56).

Alla luce di quanto finora sostenuto, è evidente come il legislatore nazionale abbia inteso introdurre all'interno dell'ordinamento

obiettivo che non sembra possa essere raggiunto lasciando alle regioni la facoltà di scegliere quali titoli sostituire con l'autorizzazione unica. In questo senso, si v. A. MURATORI, *L'autorizzazione (quasi) unica per PMI e stabilimenti « non AIA »: il regolamento definitivo*, in *Ambiente & sviluppo*, 4, 2013, 305-308, per il quale l'attribuzione di una facoltà e non di un obbligo porta con sé, peraltro, il rischio di un'applicazione disomogenea dell'istituto. Secondo l'A., inoltre, il legislatore avrebbe dovuto prevedere una forma di coordinamento tra AUA e autorizzazione ex art. 208 del codice dell'ambiente (autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti). Tuttavia, la scelta omissiva sembra giustificata dal fatto che tale ultima autorizzazione ha un effetto sostitutivo più ampio dell'AUA, potendo, altresì, costituire variante allo strumento urbanistico, comportante la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza e indifferibilità dei lavori.

(55) Si legge ancora nell'AIR che « si tratta, pertanto, di contemperare l'esigenza di rispettare la normativa anche comunitaria di tutela dell'ambiente con l'aspettativa da parte degli operatori economici di veder ridurre gli oneri burocratici a loro carico con conseguenti benefici effetti sui costi di gestione ed in termini di competitività con le imprese straniere che, sovente, si giovano di ordinamenti in cui il processo di unificazione delle autorizzazioni necessarie alle imprese per operare è stato già da tempo posto in essere ».

(56) Esso è definito dall'art. 2 del d.P.R. 59/2013 come « l'unico punto di accesso per il richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva, che fornisce una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni comunque coinvolte nel procedimento ».

uno strumento più snello per la gestione di un impianto non soggetto ad AIA, al fine di favorire la crescita e lo sviluppo economico.

D'altra parte, è immediatamente percepibile l'intreccio tra tutela dell'ambiente e vicende socio-economiche, da ultimo estremizzato dal caso « Ilva ». Ed è proprio il riferimento alla questione tarantina a spingerci a una nuova riflessione sull'assolutezza della finalità di tutela ambientale finora riconosciuta all'AIA. Se si è detto che lo scopo principale delle due autorizzazioni esaminate appare differente perché riconducibile, in un caso, alla tutela integrata dell'ambiente (AIA) e, nell'altro, alla semplificazione degli oneri burocratici (AUA), è necessario interrogarsi su un ulteriore profilo, ossia la rilevanza delle vicende socio-economiche nelle dinamiche ambientali.

Vero è, infatti, che l'interesse socio-economico è sotteso a quello di semplificazione che mira a ridurre gli ostacoli all'esercizio di attività economicamente rilevanti. Tuttavia, ad avviso di chi scrive, è opportuno un ulteriore chiarimento che consenta di valutare la possibilità di asservire gli strumenti di tutela ambientale ad altri interessi pubblici di sicura importanza.

5. IL CASO « ILVA » DI TARANTO: UN ESEMPIO DEL COMPROMESSO AMBIENTALE DI FRONTE A ISTANZE SOCIO-ECONOMICHE.

Con il d.l. 3 dicembre 2012, n. 207, convertito, con modificazioni, in l. 24 dicembre 2012, n. 231, il Governo ha disposto che « in caso di stabilimento di interesse strategico nazionale, individuato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, quando presso di esso sono occupati un numero di lavoratori subordinati, compresi quelli ammessi al trattamento di integrazione dei guadagni, non inferiore a duecento da almeno un anno, qualora vi sia una assoluta necessità di salvaguardia dell'occupazione e della produzione, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare può autorizzare, in sede di riesame dell'autorizzazione integrata ambientale, la prosecuzione dell'attività produttiva per un periodo di tempo determinato non superiore a 36 mesi ed a condizione che vengano adempiute le prescrizioni contenute nel provvedimento di riesame della medesima autorizzazione, secondo le procedure ed i termini ivi indicati, al fine di assicurare la più adeguata tutela dell'ambiente e della salute secondo le migliori tecniche disponibili ».

E ancora, al successivo articolo 3, è stato previsto che « gli impianti siderurgici della società ILVA S.p.A. costituiscono stabilimenti di interesse strategico nazionale a norma dell'articolo 1 » e che « l'autorizzazione integrata ambientale rilasciata in data 26 ottobre 2012 alla società ILVA S.p.A. con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare prot. n. DVA/DEC/2012/0000547, nella versione di cui al comunicato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 252 del 27 ottobre 2012, contiene le prescrizioni volte ad assicurare la prosecuzione dell'attività produttiva dello stabilimento siderurgico della società ILVA S.p.A. di Taranto a norma dell'articolo 1 ». Infine, si legge all'interno del testo normativo che « a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto, per un periodo di trentasei mesi, la società ILVA S.p.A. di Taranto è immessa nel possesso dei beni dell'impresa ed è in ogni caso autorizzata, nei limiti consentiti dal provvedimento di cui al comma 2, alla prosecuzione dell'attività produttiva nello stabilimento e alla commercializzazione dei prodotti, ivi compresi quelli realizzati antecedentemente alla data di entrata in vigore del presente decreto, ferma restando l'applicazione di tutte le disposizioni contenute nel medesimo decreto ».

Il decreto legge è intervenuto, dunque, in una fase in cui erano già state valutate negativamente le conseguenze ambientali dell'attività, tanto che l'autorità giudiziaria ordinaria aveva disposto in via cautelare il sequestro preventivo di alcune aree e impianti dello stabilimento siderurgico ILVA e dei prodotti finiti e/o semilavorati del medesimo polo produttivo. Le misure restrittive sono state, in particolare, motivate dall'Autorità in virtù della « sussistenza di una situazione di emergenza ambientale e sanitaria (...) di assoluta gravità e comprovata attualità, imputabile alle emissioni inquinanti — convogliate, diffusive e fugitive — dello stabilimento ILVA S.p.A. » (57).

(57) Le misure preventive sono state disposte in relazione a un ampio numero di reati, quali disastro doloso c.d. innominato aggravato dalla verifica del disastro, avvelenamento di acque e sostanze alimentari, danneggiamento aggravato continuato, getto pericoloso di cose, ma anche associazione per delinquere. Sul punto, si v. N. SELVAGGI, *Decreto Ilva e « rimedi penalistici »*, in *Giorn. dir. amm.*, 4, 2013, 379-384. Non può tacersi peraltro come si sia posto in questo caso, e in generale si ponga ogniquale volta il giudice si trovi a trattare di questioni ambientali, un problema di *expertise*, poiché il giudice, non dotato delle necessarie conoscenze tecniche, deve necessariamente avvalersi di consulenti le cui valutazioni potrebbero confliggere con quelle dell'autorità amministrativa. In proposito, si v. F. FRACCHIA, *Introduzione allo studio del diritto dell'ambiente. Principi, concetti e istituti*, cit., 12.

Ciò nonostante, il Governo ha ritenuto che due esigenze, individuate nel mantenimento dei livelli occupazionali e nella necessità di garantire la produzione, giustificassero un diverso utilizzo dello strumento di tutela ambientale (58), stavolta più marcatamente finalizzato alla ricerca di un compromesso tra l'interesse ambientale e quello socio-economico occupazionale e produttivo. Invero, il d.l. n. 207/2012, come si è visto, ravvisa le due condizioni in presenza delle quali è riconosciuto al Ministero dell'ambiente il potere di riesaminare l'AIA, da un lato, nella riconduzione dello stabilimento industriale a quelli di interesse strategico nazionale (sulla base di un'individuazione operata tramite d.P.C.M.), dall'altro, nella circostanza che all'interno dello stabilimento lavorino, da almeno un anno, come minimo duecento lavoratori subordinati.

È evidente già dalla natura delle condizioni di legittimazione del potere che si tratta di interessi economico-sociali che non possono essere del tutto sacrificati in ragione della tutela ambientale, dovendo essere integrati nell'ambito della valutazione concernente la compatibilità ambientale del funzionamento di un impianto potenzialmente inquinante.

Volendo trascurare in questa sede le questioni più strettamente costituzionali sollevate dall'adozione del decreto in esame (e che hanno dato vita a un giudizio di legittimità costituzionale deciso con sentenza 9 maggio 2013, n. 85, che ha dichiarato in parte inammissibile e in parte non fondata la questione), pare che l'intervento normativo possa dirsi in linea con l'emersione di una forma di tutela di tipo « sistemico » e non settoriale (59), cui consegue una parziale

(58) Si v. F. DI CRISTINA, *Il decreto « salva Ilva »*, cit., in cui significativamente l'A. intitola un paragrafo del suo lavoro « La “torsione” dell'Aia e l'estensione dei poteri speciali », precisando che « è proprio il decreto 3 dicembre 2012, n. 207, che “torce” le finalità dell'Aia, procedimento che nelle intenzioni del legislatore europeo assume l'esclusiva finalità di controllo di emissioni a valere su più fattori ambientali e non dell'attività dell'impresa inquinante nel suo complesso » (372).

(59) In questo senso, si v. E. FREDIANI, *Autorizzazione integrata ambientale e tutela « sistemica » nella vicenda dell'Ilva di Taranto*, cit., per il quale i diversi interessi in gioco concorrono in via paritaria alla realizzazione di un assetto ordinato e unitario. L'A. ricorda, infatti, da un lato, che « si tratta di una tecnica “orizzontale” di protezione di diritti fondamentali di rilevanza costituzionale ispirata al modello della loro integrazione reciproca, rifiutando così ogni rigido schema “verticale” e gerarchico idoneo a determinare la prevalenza di un valore rispetto ad un altro soccombente », dall'altro, che ciò è possibile anche perché è necessario escludere una portata prevalente dell'interesse ambientale, dovendo interpretare tanto il principio dello sviluppo sostenibile tanto quello di integrazione nel senso di assicurare, a livello procedimentale, che l'ambiente sia sempre oggetto di considerazione, fermo restando che deve essere oggetto di un bilanciamento con gli altri interessi coinvolti e non può assumere una « aprioristica sovraordinazione ». In questo senso, anche F. FRACCHIA - F. MATTASSOGLIO,

« retrocessione » dell'interesse ambientale che, da assoluto « antagonista » (60) delle attività economiche potenzialmente idonee a incidere negativamente sull'ambiente, diviene uno dei diversi interessi da bilanciare con altri ugualmente garantiti a livello costituzionale.

Nel testo della pronuncia della Consulta che ha « salvato » la disciplina di cui al d.l. n. 207/2012, si legge, infatti, che il provvedimento impugnato realizza « un ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.), da cui deriva il diritto all'ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.), da cui discende l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso ».

Ciò che più rileva in questa sede, però, è lo strumento utilizzato al fine di realizzare siffatto bilanciamento. E invero, il legislatore delegato ha chiarito che le modalità di funzionamento dell'impianto che consentono la prosecuzione dell'attività, alle condizioni prima ricordate, nonostante l'eventuale sequestro giudiziario, sono contenute all'interno di un provvedimento di AIA rilasciato in sede di riesame. È proprio l'autorizzazione oggetto di questo scritto, o meglio il suo riesame, a dettare le regole per la prosecuzione dell'attività, al fine di conciliare le necessità di carattere ambientale con quelle dello sviluppo economico.

Emerge, dunque, una nuova funzione dell'autorizzazione integrata ambientale, che deve sì assicurare che l'attività svolta sia sostenibile rispetto alle esigenze di tutela ambientale, ma che, allo stesso tempo, deve prevedere misure proporzionate e comunque compatibili, altresì, con la necessità di garantire l'occupazione e l'interesse produttivo. In forza di interessi ugualmente tutelati a livello costituzionale sembra, allora, possa esservi un parziale sacrificio dell'ambiente o, meglio, una riduzione dei livelli di tutela raggiungibili in via assoluta.

Senza volere entrare nel merito della decisione della Corte costituzionale, emerge con chiarezza anche dalle parole utilizzate dai giudici la possibilità di « piegare » strumenti nati con un preciso

Lo sviluppo sostenibile alla prova: la disciplina di VIA e VAS alla luce del d.lg. n. 152/2006, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2008, 121.

(60) Ancora E. FREDIANI, *Autorizzazione integrata ambientale e tutela « sistemica » nella vicenda dell'Ilva di Taranto*, cit. che richiama G.P. ROSSI, *Storicità e gradualità della emersione dell'interesse ambientale nella sfera giuridica*, in *Id.* (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2011, 6.

obiettivo ambientale per fare fronte a ulteriori e diverse esigenze di stampo pubblicistico. Il che non significa, ovviamente, che venga meno la tutela ambientale, ma che, mediante uno strumento ideato appositamente per la protezione ambientale, si cerca di salvaguardare anche altri interessi ugualmente importanti per uno sviluppo sostenibile (61), inteso non soltanto nel senso di dovere limitare lo sfruttamento attuale delle risorse in favore di una disponibilità futura, ma anche nel senso di applicare rigorosamente un principio di proporzionalità nell'imposizione di misure restrittive, così da rendere « sostenibile » non solo lo sviluppo, ma anche la stessa tutela ambientale (62).

Siffatta interpretazione non sembra, peraltro, contrastare con la natura e le finalità dell'AIA, né tantomeno con l'obiettivo di tutela ambientale europeo. Se è vero, infatti, quanto si è detto in ordine alla particolare attenzione mostrata dal legislatore europeo per la protezione ambientale, tanto che pure la previsione dell'AIA sembra prioritariamente volta a quello scopo e non alla necessità, più avvertita all'interno del nostro ordinamento, di una contestuale riduzione degli oneri burocratici gravanti sulle imprese, è altrettanto vero che

(61) Sempre nella pronuncia della Corte costituzionale sul caso Ilva si legge, infatti, che « la normativa censurata non prevede, infatti, la continuazione pura e semplice dell'attività, alle medesime condizioni che avevano reso necessario l'intervento repressivo dell'autorità giudiziaria, ma impone nuove condizioni, la cui osservanza deve essere continuamente controllata, con tutte le conseguenze giuridiche previste in generale dalle leggi vigenti per i comportamenti illecitamente lesivi della salute e dell'ambiente. Essa è pertanto ispirata alla finalità di attuare un non irragionevole bilanciamento tra i principi della tutela della salute e dell'occupazione, e non al totale annientamento del primo ».

(62) La considerazione trova conferma anche nelle parole utilizzate dalla Corte costituzionale per motivare la legittimità del d.l. 207/2012. Si legge, infatti, nella sentenza n. 85 del 9 maggio 2013, che « la Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. La qualificazione come "primari" dei valori dell'ambiente e della salute significa pertanto che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato — dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo — secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale. (...) Il punto di equilibrio contenuto nell'AIA non è necessariamente il migliore in assoluto — essendo ben possibile nutrire altre opinioni sui mezzi più efficaci per conseguire i risultati voluti — ma deve presumersi ragionevole, avuto riguardo alle garanzie predisposte dall'ordinamento quanto all'intervento di organi tecnici e del personale competente; all'individuazione delle migliori tecnologie disponibili; alla partecipazione di enti e soggetti diversi nel procedimento preparatorio e alla pubblicità dell'*iter* formativo, che mette cittadini e comunità nelle condizioni di far valere, con mezzi comunicativi, politici ed anche giudiziari, nelle ipotesi di illegittimità, i loro punti di vista ». Per un commento, si v. V. ONIDA, *Un conflitto fra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell'ambiente. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 85 del 2013*, in *Riv. AIC*, 2013, 3.

ciò non esclude una compatibilità degli strumenti di tutela ambientale con altre esigenze pubblicistiche, come la tutela dei livelli occupazionali e lo sviluppo socio-economico.

D'altra parte, la possibile compresenza di diversi interessi da bilanciare è confermata dalle stesse disposizioni in materia di AIA, nella parte — già esaminata — in cui descrivono le caratteristiche generali delle BAT, che costituiscono l'essenza del provvedimento autorizzatorio in oggetto e che devono essere « disponibili » anche dal punto di vista della loro sostenibilità economica. Si è detto, infatti, che non si persegue necessariamente il massimo risultato ottenibile, ma quello « raggiungibile » in base allo stato di avanzamento tecnico-scientifico e alla « ragionevolezza » economica delle soluzioni da adottarsi.

Anche il mantenimento dei livelli occupazionali, dunque, in virtù dei suoi risvolti immediatamente economici, costituisce un fattore che deve essere valutato nella determinazione delle migliori tecniche disponibili e conseguentemente delle condizioni cui è subordinato il funzionamento di ogni specifico impianto. Senza contare che, con l'intervento in esame, non si è inteso ridurre la tutela ambientale o meglio « affievolirla » per lasciare spazio agli interessi economici e sociali, posto che con il riesame sono state previste ulteriori e più stringenti prescrizioni per l'esercizio dell'attività, di talché il riesame del provvedimento deve essere interpretato nel senso di un « rafforzamento » della tutela ambientale, trovando, peraltro, piena applicazione le disposizioni in materia di controlli e sanzioni per le eventuali violazioni (63).

6. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.

L'analisi fin qui condotta ha mostrato come l'autorizzazione integrata ambientale, pure realizzando al contempo parziali obiettivi di semplificazione amministrativa, persegua primariamente lo scopo di tutelare in maniera piena ed efficace l'ambiente. A tal proposito,

(63) Così E. FREDIANI, *Autorizzazione integrata ambientale e tutela « sistemica » nella vicenda dell'Ilva di Taranto*, cit., che, richiamando le parole utilizzate dai giudici della Consulta, chiarisce che la previsione contenuta nel comma 3 dell'art. 1 del d.l. 207/2012 deve essere letta « in combinazione con quelle che dispongono la perdurante applicabilità, nel corso dei 36 mesi, delle sanzioni amministrative e penali vigenti », potendosi così giungere alla conclusione per cui in tal caso « non solo non vi è alcuna sospensione dei controlli di legalità sull'operato dell'impresa autorizzata alla prosecuzione dell'attività, ma vi sono un rafforzamento ed un allargamento dei controlli sull'osservanza delle prescrizioni contenute nell'AIA riesaminata ».

sembra si possa sostenere che la disciplina predisposta dal codice dell'ambiente sia astrattamente idonea (seppure con alcuni aspetti perfettibili, quale ad esempio — come visto — il coordinamento con la disciplina della VIA) a garantire un esame effettivo ed esaustivo delle conseguenze negative che lo svolgimento di una determinata attività potrebbe comportare sull'ambiente circostante e, inoltre, che la previsione all'interno del titolo abilitativo delle condizioni e delle modalità di esercizio dell'attività sia in grado di assicurare uno sviluppo sostenibile, garantendo la compatibilità ambientale delle attività economiche che si intende svolgere (64).

Se, però, la disciplina normativa sembra idonea al raggiungimento dello scopo, non pare si possa giungere alle medesime conclusioni con riferimento alla sua applicazione. Chiarendo meglio i termini di una simile affermazione, pare che, ancora una volta, le difficoltà che si registrano a livello pratico nell'ottenimento delle autorizzazioni per la gestione di installazioni inquinanti siano da ricondurre solo in parte alle lacune e alle incongruenze normative (e

(64) Anche se il rispetto delle prescrizioni contenute nell'AIA non sembra garantire pienamente al gestore dell'impianto che la sua attività sia compatibile con la tutela ambientale o meglio che vada certamente esente da critiche. Il caso Ilva ha dimostrato come il giudice ordinario possa incidere sul funzionamento dell'impianto, anche indipendentemente dalla conformità all'autorizzazione integrata ambientale (in realtà nel giudizio che ha coinvolto lo stabilimento di Taranto non si fa riferimento al rispetto o meno delle prescrizioni contenute nell'AIA, cosicché avrebbe potuto trattarsi o di una conformità formale ovvero di violazioni che siano state ritenute soccombenti rispetto alla clausola « salvo che il fatto costituisca più grave reato »; così C. RUGA RIVA, *Il caso ILVA: profili penali-ambientali*, in www.lexambiente.it). Sui potenziali « conflitti » tra giudice ordinario penale e potere amministrativo, si v. D. PULITANO, *Fra giustizia penale e gestione amministrativa: riflessioni a margine del caso Ilva*, in *Dir. pen. contemporaneo*, 2013, 1, 44. Invero, spesso il giudice ordinario, sia in sede penale sia civile, nel verificare la liceità delle condotte private, non tiene conto del rispetto o meno di limiti e standard previsti a tutela dell'ambiente, « superando » anche la loro eventuale osservanza in virtù della necessità di garantire taluni interessi, quali la salute, ma anche la proprietà. Si v., in proposito, Cass. civ., sez. II, 12 aprile 2011, n. 8367, in www.ambienteditto.it, per cui « nell'attribuire decisiva rilevanza ai limiti di tollerabilità ambientale previsti dalla normativa speciale in materia di inquinamento acustico, non hanno tenuto conto del consolidato indirizzo della giurisprudenza di questa Corte (...) secondo cui, perseguendo tali disposizioni interessi pubblici e di tutela ambientale, dirette a contenere la diffusività verso una cerchia indeterminata di persone e non, specificatamente, verso il fondo del vicino, fissano soltanto dei limiti minimi di accettabilità dei rumori, la cui osservanza tuttavia, sul piano civilistico, agli effetti dell'art. 844 c.c., non può essere dirimente, dovendo tenersi conto a tal fine della più diretta e continua esposizione dei soggetti passivi, in ragione della vicinanza tra il fondo di provenienza e quello di ricezione, con conseguente necessità di una accurata indagine diretta ad accertarne, secondo la particolarità della situazione concreta, la normale tollerabilità », e Cass. pen., sez. III, 24 ottobre 2005, n. 38936, in *Dir. e giust.*, 2005, 42, 55, in cui si legge che « la condotta costitutiva dell'illecito di che trattasi deve ritenersi integrata a prescindere dal superamento di valori limite delle immissioni, eventualmente stabiliti dalla legge, essendo sufficiente che essa abbia cagionato disturbo, offesa o molestia alle persone (...). Ciò perché il reato, mirando a tutelare la salute e l'incolumità fisica delle persone colpite, prescinde dall'osservanza, o meno, di "standard" fissati per la prevenzione dell'inquinamento ».

al « tecnicismo » della materia che, però, è inevitabile (65)). Per la maggior parte, infatti, sembra che ciò sia dovuto ai ritardi e agli inadempimenti che spesso si manifestano all'interno delle amministrazioni.

Le normali tempistiche che di prassi caratterizzano il rilascio dei provvedimenti di AIA non possono, invero, essere giustificate alla luce della complessità tecnica della materia, anche perché, se così fosse, il legislatore avrebbe l'onere di riconsiderare la disciplina, con maggiore attenzione ai tempi effettivamente necessari per procedimenti del tipo in esame, per i quali la legge attualmente stabilisce una durata di centocinquanta giorni, ben inferiore a quanto è necessario attendere nella realtà.

Sembra, piuttosto, che la ragione di tali ritardi sia da ravvisarsi spesso nella difficoltà delle amministrazioni competenti in materia ambientale di assumersi le proprie responsabilità, adottando delle decisioni il cui esito in termini ambientali è necessariamente parzialmente « incerto », a causa della natura « limitata » delle scienze su cui tali decisioni si poggiano.

L'incertezza scientifica e la interconnessione dell'interesse ambientale con altri valori pubblicistici, però, non devono e non possono costituire una giustificazione per i ritardi nella conclusione dei procedimenti ambientali, ma, anzi, impongono di giungere a una decisione finale, la sola idonea a garantire uno sviluppo sostenibile, bilanciando le esigenze di tutela ambientale con gli interessi economici e sociali comunque coinvolti (66).

Ed è per tale ragione che, ad esempio, senza entrare nel merito della questione costituzionale del rapporto tra poteri, sembra si possa salutare con favore l'utilizzo degli strumenti ambientali in maniera

(65) M. RENNA, *Semplificazione e ambiente*, cit., per il quale la materia ambientale è intrinsecamente complessa. Si v. anche G. SPINA, *Semplificazione ambientale: l'importanza delle amministrazioni regionali*, in *Ambiente e sviluppo*, 2014, 1, 47, per il quale l'elevato tecnicismo rappresenta uno dei fattori di complessità della materia ambientale. Ad esso si uniscono l'inflazione regolatoria, aggravata dalla pluralità di fonti, nazionali e sovratatali, la trasversalità e la multidisciplinarietà della materia, derivante dalla connessione con alcuni settori politico-amministrativi quali la sanità, i trasporti, ecc., la rapida evoluzione delle conoscenze scientifiche e tecnologiche e, infine, il riparto della potestà normativa tra Stato e regioni, così come interpretato dalla Corte costituzionale.

(66) Così, F. FRACCHIA - F. MATTASSOGLIO, *Lo sviluppo sostenibile alla prova: la disciplina di VIA e VAS alla luce del d.lg. n. 152/2006*, cit., secondo cui « la sintesi finale tra esigenze ambientali ed extra-ambientali è un compito specificamente politico. La determinazione dell'assetto del limite di sostenibilità dello sviluppo nel caso concreto, infatti, non può che essere una responsabilità degli organi politici, che rappresentano la collettività, mentre sarebbe sbagliato lasciare la relativa competenza ad organi tecnici, ancorché il politico debba tener conto del giudizio che sulla sostenibilità dell'intervento è stato espresso dal soggetto tecnico ».

compatibile con altri interessi rilevanti, sicché l'interesse ambientale, anche quando oggetto principale di un intervento amministrativo, deve in ogni caso sempre essere ponderato con le altre istanze pubblicistiche, siano esse la semplificazione degli oneri burocratici ovvero la necessità di considerare anche le conseguenze economiche e sociali della misura prescelta.

Solo in questo senso può dirsi assicurato uno sviluppo sostenibile, che consenta, al tempo stesso, di garantire alle generazioni future una disponibilità di risorse adeguate e alle generazioni attuali di preservare l'ambiente, senza che ciò si traduca in un sacrificio economico e sociale non commisurato alla tutela ambientale perseguita. Il che, peraltro, non significa che l'ambiente possa essere pregiudicato in vista del soddisfacimento di interessi di tipo diverso, ma che l'integrazione e il bilanciamento di tutti gli interessi coinvolti possono condurre a soluzioni comunque migliorative sia sul fronte ambientale sia su quello degli interessi economici e sociali.

Tornando al caso ILVA, non deve trascurarsi, infatti, che il rinnovo dell'AIA ha comportato una ridefinizione degli standard e delle condizioni per il funzionamento dell'impianto di Taranto, rendendo compatibile con la tutela di un ambiente salubre l'esercizio di un'attività avente risvolti economici e occupazionali decisamente importanti. Ne deriva, altresì, una conferma di quella diversa idea di ambiente, visto non più come ostacolo per le attività produttive, bensì quale « strumento » per una maggiore efficienza e competitività (67).

E invero, la compatibilità ambientale di un'impresa è sempre più un fattore concorrenziale (68), sia che si pensi alle scelte dei consumatori sia alle implicazioni pubblicistiche (un esempio è costituito

(67) In questo senso, G. Cocco, *Nuovi principi ed attuazione della tutela ambientale tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Riv. giur. ambiente*, 1, 1999, 1, per cui è necessario « fomentare la convinzione che le scelte ambientali non danneggiano, ma favoriscono la crescita economica ed il benessere sociale, facendo sì che gli aspetti ambientali non siano considerati a mo' di un ostacolo allo sviluppo, ma piuttosto come un incentivo per una maggiore efficienza e competitività ».

(68) Si v. A. ZATTI, *Aspetti economici della normativa IPPC e dell'autorizzazione integrata ambientale*, cit., per il quale le spese legate alla tutela dell'ambiente non costituiscono un costo eccessivo per le imprese, ma si rivelano, anzi, spesso, un vantaggio in termini di competitività (con riferimento all'AIA, le ricerche effettuate dimostrano che le imprese dotate di BAT abbiano mantenuto una competitività maggiore di quelle non-BAT). Secondo l'A., infatti, « la giustificazione di fondo (...) è che un'adeguata e precoce considerazione delle tematiche ambientali possa dar luogo ad una sorta di doppio dividendo in termini di innovazione tecnologica, di razionalizzazione dei processi e di riduzione di tutta una serie di costi futuri (materie prime, oneri ambientali, costi di adeguamento), tanto da determinare un vantaggio e non un costo competitivo nel medio-lungo periodo ».

certamente dal *Green Public Procurement*), per cui un approccio sistemico e integrato appare sempre più necessario, trasformando la tutela ambientale da fine ultimo a strumento per uno sviluppo sostenibile, concetto decisamente più ampio, che impone di considerare l'ambiente come uno degli interessi che devono essere oggetto di ponderazione insieme ad altri altrettanto rilevanti per garantire la sopravvivenza, intesa non soltanto in termini prettamente naturalistici, ma anche nei suoi risvolti economici e sociali (69).

(69) Non è un caso che in dottrina sia stato auspicato il passaggio da un diritto dell'ambiente a un diritto dello sviluppo sostenibile, più compatibile con la visione dell'ambiente in una prospettiva di doverosità e solidarietà. Il riferimento va a F. FRACCHIA, *Introduzione allo studio del diritto dell'ambiente. Principi, concetti e istituti*, cit., 122, per il quale « la finalità ultima della disciplina ambientale non è affatto la protezione della natura in sé considerata, quanto la tutela della possibilità dell'uomo di sopravvivere. (...) Certamente, l'uomo ben è conscio del fatto che, per assicurare la sopravvivenza della propria specie deve tutelare l'ambiente e l'ecosistema, ma la cifra del diritto dell'ambiente è individuabile nella prospettiva della doverosità e della solidarietà che soltanto in via mediata hanno come oggetto la natura in quanto tale, mentre il vero obiettivo è la sopravvivenza della specie umana ».