

*UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO*  
*SCUOLA DI DOTTORATO IN SCIENZE GIURIDICHE*  
*DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO E SOVRANAZIONALE*

CURRICULUM DI DIRITTO AMMINISTRATIVO  
XXV° CICLO

TESI DI DOTTORATO DI RICERCA

**"La semplificazione dei procedimenti amministrativi in  
materia ambientale: problemi e prospettive"**

(IUS/10 - Diritto amministrativo)

Dott. Andrea Carapellucci

Tutor/Supervisore: Chiar.mo Prof. Rosario Ferrara

Coordinatore del Curriculum: Chiar.mo Prof. Erminio Ferrari

A.A. 2011/2012



## INDICE

PREMESSA - p. 6 -

### CAPITOLO PRIMO: LA TUTELA DELL'AMBIENTE NEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO E I LIMITI DELLA SEMPLIFICAZIONE

PARTE I. TUTELA DELL'AMBIENTE E PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO: CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE, INQUADRAMENTO DEL TEMA E BREVI NOTE METODOLOGICHE.

1. Trasversalità e incertezza nella tutela giuridica dell'ambiente. - p. 10 -
2. La tutela procedimentale dell'ambiente e il "diritto all'ambiente" come "diritto al procedimento". - p. 15 -
3. (Segue). Il procedimento amministrativo come sede naturale e principale della tutela degli interessi ambientali. - p. 17 -
4. Principi della tutela ambientale e disciplina del procedimento: uno sguardo d'insieme. - p. 22 -

PARTE II. LINEE DI TENDENZA DELL'EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA DEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO: IL RUOLO DELLA SEMPLIFICAZIONE NELL'AMMINISTRAZIONE DI RISULTATO.

5. Semplificazione, "deprocedimentalizzazione", liberalizzazione: i nuovi imperativi della disciplina delle attività economiche. - p. 27 -
6. La semplificazione come strumento per l'accelerazione dell'azione amministrativa e la valorizzazione del tempo nel procedimento. - p. 35 -
7. Gli incerti profili di rilevanza costituzionale della semplificazione. - p. 38 -

PARTE III. INTERESSI SENSIBILI E LIMITI ALLA SEMPLIFICAZIONE: IL CASO DELLA TUTELA AMBIENTALE.

8. I limiti alla semplificazione associati alla tutela di interessi sensibili. - p. 45 -
9. La tendenziale esclusione degli istituti di semplificazione "radicale": S.C.I.A. e silenzio-assenso. - p. 45 -
10. La tutela degli interessi sensibili nella disciplina della conferenza di servizi. - p. 54 -
11. La tutela degli interessi sensibili nella disciplina di pareri e valutazioni tecniche. - p. 62 -
12. Le peculiarità della tutela ambientale nel quadro degli interessi sensibili, tra diritto internazionale, europeo ed interno. - p. 64 -

CAPITOLO SECONDO: LA SEMPLIFICAZIONE DEI PROCEDIMENTI DI VALUTAZIONE AMBIENTALE E LE VALUTAZIONI AMBIENTALI COME STRUMENTI DI SEMPLIFICAZIONE.

1. Le valutazioni ambientali tra aggravamento del procedimento ed esigenze (e potenzialità) di semplificazione: osservazioni generali. - p. 68 -
2. Le origini della V.I.A. e la sua introduzione nell'ordinamento italiano: il problema del rapporto tra V.I.A. e altri procedimenti nella prospettiva della semplificazione. - p. 71 -
  - 3.1 La disciplina "transitoria" del procedimento di V.I.A. dalla l. n. 349/1986 al Codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152/2006): la V.I.A. statale. - p. 75 -
    - 3.1.1 Il procedimento ordinario. - p. 76 -
      - 3.1.2.1 I procedimenti speciali nella prospettiva della semplificazione. - p. 78 -
      - 3.1.2.2 La c.d. "legge obiettivo" del 2001 e la valutazione d'impatto ambientale delle opere di interesse strategico nazionale. - p. 80 -
    - 3.2 (Segue): la V.I.A. regionale come V.I.A. "semplificata". - p. 83 -
  4. Il recepimento "definitivo" della dir. 85/337/CE: la V.I.A. nella versione originale del Codice dell'ambiente. - p. 87 -

- 5.1 La V.I.A. nel cantiere aperto del Codice: il d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4. - p. 95 -
- 5.2 (Segue): le modifiche apportate dal d.lgs. n. 128/2010 e i successivi interventi. - p.100 -
6. I tentativi di semplificare la V.I.A. nella legislazione regionale dopo il d.lgs. n. 152/2006: alcuni esempi significativi. - p.106 -
7. La valutazione ambientale strategica (V.A.S.): la sua introduzione nell'ordinamento italiano e il necessario coordinamento con la V.I.A. - p.108 -
8. La valutazione d'incidenza e la sua integrazione nella V.I.A. - p.120 -
9. Il coordinamento tra V.I.A. e altri procedimenti amministrativi: la V.I.A. nell'ambito della conferenza di servizi secondo la disciplina attuale. - p.122 -
10. Semplificazione delle procedure di valutazione ambientale e semplificazione tramite le stesse: alcuni punti fermi. - p.125 -

### CAPITOLO TERZO: LA SEMPLIFICAZIONE DELLE AUTORIZZAZIONI AMBIENTALI E LE ECCEZIONI AL MODELLO AUTORIZZATORIO

1. La persistente centralità del modello autorizzatorio nel diritto ambientale come eccezione nel quadro del diritto amministrativo generale e le sue ragioni: la valenza prescrittiva e l'effetto conformativo delle autorizzazioni ambientali. - p.128 -
2. La ricerca della semplificazione: autorizzazioni promiscue, generali, uniche. - p.132 -
3. I problemi della proroga e del rinnovo tacito delle autorizzazioni ambientali: una distinzione fondamentale. - p.134-
4. L'autorizzazione integrata ambientale (A.I.A.) nella direttiva I.P.C.C. ed il suo recepimento nel diritto interno: osservazioni generali. - p.137-
5. L'evoluzione della disciplina dell'A.I.A. nel diritto interno e i tentativi di semplificazione. - p.141 -

6. Il coordinamento tra A.I.A. e V.I.A.: al cuore del problema. - p.147 -
7. Altri esempi di autorizzazione unica: la nuova autorizzazione unica ambientale per le piccole e medie imprese. - p.155 -
8. (Segue): l'autorizzazione unica alla realizzazione e alla gestione degli impianti per la produzioni di energia da fonti rinnovabili. - p.164 -
9. Le certificazioni ambientali come strumento di semplificazione dei procedimenti autorizzatori. - p.171-
10. Le eccezioni al modello autorizzatorio: le ipotesi di d.i.a. e di silenzio-assenso nella legislazione ambientale. - p.174 -
11. Considerazioni di sintesi. - p.181 -

## CONCLUSIONI

1. Diritto dell'ambiente e semplificazione: verso una "specialità ridotta"? La progressiva dequotazione dell'interesse ambientale nell'ambito del procedimento. - p.184 -
2. I problemi del "procedimento unico": il caso di VAS, VIA e AIA. - p.187 -
3. (Segue): l'esempio delle autorizzazioni uniche. - p.188 -
4. La conferenza di servizi come istituto cardine della semplificazione in materia ambientale. - p.189 -
5. Al punto di partenza: ancora la "difficoltà di semplificare"? - p.191 -

## BIBLIOGRAFIA - p.193 -

## PREMESSA

Il tema del presente studio - la semplificazione dei procedimenti amministrativi in materia ambientale, ovvero dei procedimenti direttamente finalizzati alla tutela dell'ambiente<sup>1</sup> - è oggetto di numerosi studi, prova di una crescente attenzione da parte della dottrina.

Essa trova, in effetti, ampia giustificazione negli interventi del legislatore: è divenuto ormai frequente, nell'ambito dei provvedimenti legislativi che modificano, ad intervalli sempre più ravvicinati, la disciplina dell'attività amministrativa allo scopo di promuovere lo sviluppo economico, rinvenire "semplificazioni in materia ambientale"<sup>2</sup>.

Se l'obiettivo della "semplificazione", ambiguo e dai connotati incerti, è da sempre al centro del grande processo di riforma amministrativa avviato negli anni Novanta, si può dire, pertanto, che esso ha ormai pienamente investito un settore dell'ordinamento, quello del diritto ambientale, che per le sue caratteristiche peculiari poteva sembrare destinato a restarne indenne. Nelle riflessioni della dottrina, è effettivamente ancora d'uso il riferimento agli interessi ambientali come "limite" alla semplificazione: tuttavia, l'evoluzione normativa, soprattutto a partire dal 2010, suggerisce di mettere almeno parzialmente in discussione tale assunto.

Proprio negli elementi appena elencati si è ritenuto di rinvenire l'esigenza e, si spera, l'utilità di una ricerca che affronti l'argomento in modo il più possibile organico.

La nutrita messe di analisi e contributi di tipo occasionale – commenti "a prima lettura", note a sentenza, articoli, rassegne – fornisce numerosissimi spunti ed ha il pregio di approfondire i problemi specifici sollevati dai singoli istituti o ai singoli interventi di riforma: ad essa è però necessariamente estraneo lo sforzo di considerare tali problemi nel loro complesso, per fornire una lettura il più possibile generale e coerente del problema. Sforzo tralasciato, peraltro, anche dalle opere dedicate, più generalmente, al diritto ambientale, nelle quali al tema in

---

<sup>1</sup> Per questa definizione si v. A. MAGLIERI, *L'emersione dell'interesse ambientale nel procedimento amministrativo: prospettive e limiti della semplificazione*, in *Dir. amm.*, 2006, 4, 850.

<sup>2</sup> Da ultimo, si v. il d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, conv. con mod. in l. 4 aprile 2012, n. 35 (c.d. "semplifica-italia"), agli artt. 23 ss.

questione viene invariabilmente fatto cenno, riconoscendone così la rilevanza, ma senza particolari approfondimenti.

L'obiettivo di una sua trattazione esaustiva sistematica è certamente arduo ed il risultato non potrà che presentare molti limiti, i più evidenti dei quali sembra opportuno elencare fin d'ora, poiché contribuiscono a delimitare l'oggetto stesso della ricerca.

Una disamina esaustiva di tutti gli istituti di semplificazione rinvenibili nella normativa di settore sarebbe risultata, se anche possibile, eccessivamente dispersiva.

Si è quindi scelto, in primo luogo, di limitare l'analisi agli interventi di semplificazione più propriamente "procedimentale". Con ciò si intendono quelli attinenti allo svolgimento del procedimento, ed in particolare allo svolgimento delle fasi istruttoria e decisoria. Si sono pertanto riservati solo brevi cenni agli istituti che mirano a sostituire il procedimento - quali le certificazioni ambientali - ed alle forme di semplificazione più radicale quali il silenzio-assenso e gli istituti strutturati sul modello della dichiarazione d'inizio attività, peraltro minoritari nel diritto dell'ambiente.

In secondo luogo, si è scelto di focalizzare l'analisi sui procedimenti ai quali è tradizionalmente riconosciuta la maggiore rilevanza, nella loro disciplina a livello di fonti europee, statali e regionali, nonché nell'interpretazione che di essa è stata data dalla giurisprudenza: i procedimenti di valutazione ambientale (V.I.A., V.A.S., valutazione d'incidenza) e le principali autorizzazioni ambientali (in primo luogo, com'è ovvio, l'A.I.A.)

Per le stesse ragioni, si è ritenuto opportuno concentrare l'analisi sui procedimenti previsti dalle norme di tutela ambientale e dedicare solo osservazioni più generali al rapporto tra tutela dell'ambiente e semplificazione nella disciplina generale del procedimento. A questo sarà dedicata la prima parte dello studio, al fine di consentire un miglior inquadramento delle fattispecie in seguito oggetto di analisi.

Nella prospettiva della semplificazione procedimentale, infatti, i due ambiti del diritto amministrativo generale e del diritto "speciale" dell'ambiente non sono in alcun modo separabili, come si vedrà, poiché le tecniche e gli istituti di semplificazione impiegati sono spesso i medesimi e, quando non lo sono, rendono indispensabile un raffronto. Non sarebbe possibile, d'altronde, trattare delle conferenze di servizi nell'ambito delle procedure di autorizzazione integrata ambientale senza fare riferimento a tale istituto nella disciplina della l. n. 241/1990, o illustrare le analogie e le differenze tra rinnovi taciti delle autorizzazioni ambientali e silenzio-assenso senza descrivere i problemi che tale istituto pone con riferimento alla tutela ambientale.

Il primo capitolo, dedicato all'inquadramento della ricerca nei più ampi temi della tutela procedimentale dell'ambiente e delle politiche di semplificazione procedimentale, conterrà pertanto elementi utili a tale scopo.

La trattazione proseguirà con l'analisi dei tentativi di semplificazione delle valutazioni ambientali, assunte a paradigma dei procedimenti finalizzati alla tutela dell'ambiente e significativo esempio di procedimento "complesso", candidato naturale (ma nient'affatto ideale, come si dirà) ad interventi di semplificazione.

Alla semplificazione delle autorizzazioni ambientali sarà dedicato il terzo capitolo. Nella indispensabile selezione dei procedimenti autorizzatori più rilevanti, si privilegeranno, oltre all'autorizzazione integrata ambientale, per la sua non dubitabile importanza, quelli che offrono particolari spunti problematici per il loro oggetto (come l'autorizzazione unica per gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili) o di più recente introduzione (quali l'autorizzazione ambientale unica per le piccole e medie imprese).

Dall'analisi, nella quale si dedicherà particolare attenzione al profilo storico dell'evoluzione normativa ed ai principali problemi interpretativi sorti in giurisprudenza, si trarranno infine alcune conclusioni, di carattere generale, sulle problematiche emerse e sulle prospettive future che da esse si delineano.

## CAPITOLO PRIMO

### LA TUTELA DELL'AMBIENTE NEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO E I LIMITI DELLA SEMPLIFICAZIONE

PARTE I. TUTELA DELL'AMBIENTE E PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO:  
CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE, INQUADRAMENTO DEL TEMA E BREVI NOTE  
METODOLOGICHE

SOMMARIO: 1. *Trasversalità e incertezza nella tutela giuridica dell'ambiente*; 2. *La tutela procedimentale dell'ambiente e il "diritto all'ambiente" come "diritto al procedimento"*; 3. (Segue). *Il procedimento amministrativo come sede naturale e principale della tutela degli interessi ambientali*; 4. *Principi della tutela ambientale e disciplina del procedimento: uno sguardo d'insieme*.

1. *Trasversalità e incertezza nella tutela giuridica dell'ambiente*.

La tutela dell'ambiente, obiettivo di innumerevoli trattati internazionali, scopo fondamentale della Comunità (ora dell'Unione) europea<sup>1</sup> ed oggetto, nell'ordinamento interno, di una specifica disposizione costituzionale<sup>2</sup>, non è

---

<sup>1</sup> La protezione dell'ambiente viene inclusa formalmente tra i settori di competenza della Comunità Economica Europea con l'Atto unico del 1986 (art. 130R), anche se il primo programma di tutela ambientale risale al 1973 ed essa viene già definita scopo fondamentale della Comunità nella giurisprudenza della Corte di Giustizia precedente all'Atto Unico: Corte Giust. CEE, 7 febbraio 1985 (in C-240/83), in *Racc.* 1985-531. A seguito del trattato di Amsterdam (1997), il Trattato istitutivo della Comunità Europea ha previsto, all'art. 2, che tra gli obiettivi della Comunità vi fosse "un elevato livello di protezione dell'ambiente" e che "le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente" dovessero essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle azioni comunitarie (art. 6, c.d. principio di integrazione). L'attuale Trattato per il funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) conferma l'obiettivo di un elevato livello di tutela ambientale (art. 191).

<sup>2</sup> L'enunciato "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", di cui all'art. 117, comma secondo, lettera s) Cost. è stato introdotto dalla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, di riforma del Titolo V della Carta. Come nel periodo precedente, in cui mancava una espressa menzione dell'ambiente e della sua tutela nel testo costituzionale, esso è stato variamente ricondotto dalla giurisprudenza della Corte costituzionale alle nozioni di "materia" e "valore", nel tentativo di individuare i confini e i rispettivi limiti delle potestà legislative statali e regionali. Per la qualificazione dell'ambiente come "valore" si v., in origine, Corte Cost., 27 giugno 1986, n.151, in *Riv. giur. edilizia*, 1986, I, 701 e successivamente, *ex multis*, Corte Cost. 30 dicembre 1987, n. 617, in *Riv. giur. ambiente*, 1988, 113; Corte Cost., 4 luglio 2003, n. 227, in *Giur. Cost.*, 2003, 4 ss.; Corte Cost., 22 luglio 2004, n. 259, in *Giur. cost.*, 2004, f. 4; Corte Cost., 31 marzo 2006, n. 133. Per la nozione di ambiente come "materia" propende invece l'attuale orientamento, inaugurato da Corte Cost. 7 novembre 2007, n. 367 (in *Giur. cost.*, 2007, 6, 4075) e Corte Cost., 14 novembre 2007, n. 378 (in *Foro amm. CdS*, 2007, 11, 3017) e confermato da recenti pronunce quali Corte Cost. 21 aprile 2011, n. 151. Si consideri, tuttavia, che la nozione di materia si è distanziata da quella di complesso normativo caratterizzato dall'afferenza ad uno specifico interesse pubblico è divenuta sinonimo di "oggetto della tutela giuridica" (oggetto evidentemente ritenuto unitario): P. MADDALENA, *La nuova giurisprudenza costituzionale in tema di tutela dell'ambiente*, in *Amb. Svil.*, 2012, 1, 9 e ID., *L'interpretazione dell'art. 117 e dell'art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2011, 735 ss. In

perseguita esclusivamente attraverso strumenti giuridici, né può essere analizzata in modo soddisfacente ricorrendo ai soli metodi propri della scienza giuridica<sup>3</sup>.

Essa ha, tuttavia, una dimensione giuridica di importanza crescente<sup>4</sup>, come dimostrato, sul piano internazionale, dall'incremento del numero di convenzioni che prevedono in capo agli Stati ed alle organizzazioni internazionali obblighi di protezione ambientale, nonché diritti, aventi ad oggetto l'ambiente, in capo ad individui e popoli<sup>5</sup>. La differenza rispetto alle dichiarazioni di principio ed alle altre misure di *soft law* caratteristiche che del primo ventennio dall'esplosione della "questione ambientale" non potrebbe essere più evidente. In modo analogo, gli ultimi tre decenni hanno visto una crescita sensibile della considerazione dell'ambiente nell'ambito degli ordinamenti interni degli Stati, con la progressiva costituzionalizzazione di diritti e obblighi di protezione ambientale: fenomeno, questo, oggetto di crescente attenzione da parte della dottrina<sup>6</sup>.

Se la rilevanza della dimensione giuridica della tutela ambientale non è revocabile in dubbio, risulta però a dir poco arduo individuarne, anche in maniera solo approssimativa, i confini.

---

dottrina, si v. anche, *ex multis*, S. GRASSI, *Principi costituzionali e comunitari per la tutela dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996, 907; R. FERRARA, *L'organizzazione amministrativa dell'ambiente: i soggetti istituzionali*, in A. CROSETTI – R. FERRARA – F. FRACCHIA – N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, Bari, 2008, 109 ss.; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000.

<sup>3</sup> Cfr., *ex multis*, M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007, in part. 327 ss.; F. FRACCHIA, in A. CROSETTI – R. FERRARA – F. FRACCHIA – N.O. RASON, *Diritto dell'ambiente*, Bari, 2008, 214; FERRARA, *Modelli e tecniche di tutela dell'ambiente: il valore dei principi e la forza della prassi*, in *Foro amm. Tar*, 2009, 6, 1945; M. CLARICH, *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, in *Dir. pubb.*, 2007, 1, 219; G. M. ESPOSITO, *Tutela dell'ambiente e attività dei pubblici poteri*, Torino, 2008, 43 ss.

<sup>4</sup> Nel Sesto programma di azione ambientale dell'Unione Europea (2002-2012, decisione 1600/2002/CE) si riconosce che "la legislazione rimane l'elemento centrale per rispondere alle sfide di carattere ambientale".

<sup>5</sup> Si v. P. BIRNIE – A. BOYLE – C. REDGWELL, *International Law and the Environment*, Oxford Univ. Press, 2009, 37 ss. Il ruolo primario del riconoscimento dell'ambiente come diritto umano fondamentale nell'evoluzione della sua tutela giuridica a livello internazionale è ampiamente riconosciuto dalla dottrina. Si v. K. HECTOR, *The chartering of environmental protection: exploring the boundaries of environmental protection as a human right*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2008, 165 ss.; G. PASCALE, *Il diritto all'ambiente come diritto umano di nuova generazione*, in *Riv. Coop. Giur. Int.*, 2010; A.E. BOYLE – M.R. ANDERSON, *Human Rights approaches to environmental problems*, Clarendon, 1996; M. DÉJEANT-PONS, *The Right to environment in Regional Human Rights Systems*, in K.E. MAHONEY – P. MAHONEY, *Human Rights in the Twenty-first Century*, M. Nijhoff pub., 1993;

<sup>6</sup> Secondo un recente studio, ben 117 Carte costituzionali contengono oggi riferimenti alla protezione dell'ambiente e, di queste, 56 riconoscono espressamente l'esistenza del diritto a vivere in un ambiente salubre: S. J. TURNER, *A substantive environmental right: an examination of the legal obligations of decision-makers towards the Environment*, *Kuwer Law Int.*, 2009, 27. Si v. anche G. CORDINI, *Diritto ambientale comparato*, in P. DELL'ANNO - E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Padova, 2012, vol. I, 118 ss.; C. JEFFORDS, *Constitutional environmental human rights: a descriptive analysis of 142 national constitutions*, Economic Rights Working Papers, 2011, reperibile su <http://ideas.repec.org/p/uct/ecriwp/16.html>. Tra i contributi monografici sul tema si v. T. HAYWARD, *Constitutional Environmental Rights*, Oxford Univ. Press, 2005.

Per quanto attiene al suo profilo esterno, infatti, essa abbraccia e regola ogni aspetto delle azioni e degli strumenti di tutela collettiva dell'ambiente, da quella più tradizionale che opera mediante strumenti di *command and control* a quella che prevede il ricorso a strumenti di mercato o fiscali<sup>7</sup>.

Per altro verso, sul piano interno, essa interferisce con i più diversi settori dell'ordinamento giuridico, in virtù della sua nota "trasversalità", con conseguenze spesso problematiche

Si pensi, in primo luogo, al riconoscimento di "diritti all'ambiente", di tipo sia sostanziale che procedurale<sup>8</sup>, in capo ad individui, comunità e perfino entità di difficile definizione quali le generazioni future o l'umanità intesa come specie<sup>9</sup>, che mettono a dura prova le tradizionali concezioni sulla categoria dei diritti soggettivi, soprattutto negli ordinamenti di *civil law*<sup>10</sup>. Oppure, si considerino le norme volte alla prevenzione dell'inquinamento, alla bonifica dei siti inquinati e al risarcimento del danno ambientale, che interessano il tradizionale ruolo di vigilanza dei poteri pubblici, quello repressivo del diritto penale e quello più tradizionale della responsabilità civile. O ancora, si pensi all'obiettivo di assicurare la più ampia diffusione delle informazioni sullo stato ambiente, la più ampia partecipazione alle decisioni che incidono su interessi ambientali ed il più ampio accesso alla giustizia (i tre "pilastri" della notissima Convenzione di

---

<sup>7</sup> G.M. ESPOSITO, *op. cit.*, 20 ss.

<sup>8</sup> La distinzione tra *substantial rights* e *procedural rights* è tipicamente anglosassone, perché la nozione di *procedural right* è intimamente collegata a quella di *due process of law* (cfr., *ex multis*, R. DWORKIN, *A matter of principle*, Harvard University Press, 1985 e R.G. BONE, *Procedure, participation, rights*, in *Boston University Law Review*, 2010, 90, 1011). Tuttavia, a causa del ruolo fondamentale giocato dalle fonti internazionali ed europee nell'evoluzione dell'ordinamento, e dell'influenza su di queste della dottrina di *common law*, il riferimento a diritti "procedurali", soprattutto in materia ambientale, è ormai frequente anche in Italia: si v., per tutti, A. ANGELETTI (a cura di), *Partecipazione, accesso e giustizia nel diritto ambientale*, Napoli, 2011, 3; L. MONTI, *I diritti umani ambientali nella Convenzione di Aarhus*, in E. ROZO ACUNA (a cura di), *Profili di diritto ambientale da Rio de Janeiro a Johannesburg*, Torino, 2004, 71 ss. Con riferimento all'ordinamento europeo, E. PICOZZA (*Le situazioni giuridiche soggettive*, in M. P. CHITI – G. GRECO, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007, 916) parla di "diritti procedurali e processuali nei confronti della pubblica amministrazione".

<sup>9</sup> M. MANCARELLA, *Il diritto dell'umanità all'ambiente*, Milano, 2004, 367 ss. Più in generale, sul tema, si v. B. WEISS, *Our rights and obligations to future generations for the environment*, in *American Journal of International Law*, 1990, 84, 198.

<sup>10</sup> Come illustrato magistralmente da H. P. GLENN (*Tradizioni giuridiche del mondo*, Bologna, 2011, 221 ss. e in part. 246-251) la tradizione giuridica di *civil law* è fortemente caratterizzata da una concezione individualistica del diritto (emblematicamente espressa dalla nozione di diritto soggettivo), a sua volta figlia di una concezione filosofico-religiosa che ha posto la persona umana al centro del sistema dei valori. Concorda sostanzialmente P. MADDALENA, *L'ambiente: prolegomeni per una sua tutela giuridica*, in *Riv. giur. amb.*, 2008, 523. Non va dimenticato, tuttavia, che l'individualismo della cultura giuridica occidentale non rappresenta una costante storica assoluta, stante la significativa parentesi dell'esperienza giuridica medioevale, basata su di una "sostanziale irrilevanza dell'individuo": P. GROSSI, *L'ordine giuridico medioevale*, Bari, 2011, 72 ss. e in part. 74-75.

Aarhus<sup>11</sup>), che solleva problemi spazianti dal diritto processuale alla tutela della proprietà industriale, nonché alla disciplina del procedimento amministrativo ed alla natura delle situazioni giuridiche soggettive di tipo procedimentale.

La stessa usuale distinzione tra strumenti di tutela privatistici e pubblicistici<sup>12</sup>, oltre che eccessivamente generica, appare largamente imprecisa: essa tende infatti ad accostare due settori, quello della tutela penale e quello della tutela amministrativa, che hanno poco in comune, e considera tra gli strumenti privatistici aspetti quali la responsabilità per danno all'ambiente o gli oneri legati alla bonifica dei siti inquinati, nel quale i profili pubblicistici non sono certo trascurabili<sup>13</sup>.

La trasversalità del tema imporrà in questa sede, così come in ogni altro studio che riguardi la tutela giuridica dell'ambiente, di accennare ad elementi che solo marginalmente attengono all'oggetto specifico della ricerca, ma risultano necessari per il suo collocamento in un quadro più generale, a sua volta indispensabile per la sua comprensione. In tali circostanze, al fine di non deviare eccessivamente dal discorso principale, si renderà necessario fare ampio rinvio ad altri contributi, sviluppando in nota le osservazioni che si rendessero necessarie.

Ma alla trasversalità del tema si accompagna, purtroppo, anche l'estrema incertezza dei concetti che esso ha introdotto nel discorso giuridico, figlia

---

<sup>11</sup> “Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale”, firmata ad Aarhus, Danimarca, il 25 giugno 1998 e in vigore dal 30 ottobre 2001. Vi aderiscono, ad oggi, oltre alla stessa Unione Europea, 45 Stati europei, del Nord America e del Commonwealth of Nations (fonte: <http://treaties.un.org>). E' stata ratificata dall'Italia con l. 16 marzo 2001, n. 108. Sull'influsso della Convenzione sul diritto europeo, in materia di diritti procedurali e di partecipazione, si v. S. RUINA, *La disciplina comunitaria dei diritti di partecipazione ai procedimenti ambientali*, Milano, 2008, in part. 1-30 e J. HARRISON, *Legislazione ambientale e libertà di informazione*, in *Riv. giur. amb.*, 2000, 1, 27. Sulla sua (possibile) rilevanza globale si v. B. DALLE, *Instruments of a universal toolbox or gadgets of domestic administration? The Aarhus convention and global governance*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2008, 1.

<sup>12</sup> Sulla quale cfr. G.M. ESPOSITO, *op. cit.*, 65 ss. Tale distinzione è, condivisibilmente, criticata in quanto riduttiva e sempre meno aderente alla realtà dell'ordinamento da E. PICOZZA, *Il diritto dell'ambiente: concetto, portata, limiti, problematiche*, in P. DELL'ANNO - E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, cit., 7.

<sup>13</sup> Sia consentita, sul punto, una breve digressione. Il problema principale affrontato dalla dottrina che si è dedicata alla tutela penale dell'ambiente, dai più ritenuta accessoria a quella amministrativa, sia a livello interno che europeo (cfr. M. CATENACCI, *I reati ambientali e il principio di offensività*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2010, n° 0, 47), riguarda l'individuazione dei beni giuridici protetti (si v. G. MARINUCCI - E. DOLCINI, *Manuale di diritto penale. Parte generale.*, Milano, 2009, 193 e, più di recente, R. ZANNOTTI, *Il ruolo della sanzione penale nella tutela dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO - E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, cit., 375 ss.). Essa non risulta certo non estranea alle riflessioni dei civilisti e della giurisprudenza ordinaria. Allo stesso modo, i tentativi di ricondurre ai canoni tradizionali della responsabilità civile alcuni aspetti legati alla disciplina della bonifica dei siti inquinati (gli oneri gravanti sul proprietario incolpevole), hanno condotto a dubitare della legittimità costituzionale della relativa disciplina: sul punto si v. R. MONTANARO, in P. M. VIPIANA, *La bonifica dei siti inquinati*, Padova, 2002, che propende per una ricostruzione in termini pubblicistici, fondata sulla nozione di oneri di conservazione.

dell'estrema instabilità - e spesso della cattiva qualità tecnica - della normativa di settore<sup>14</sup>.

In pochi contesti la ricerca di una nozione giuridica di ambiente è stata perseguita con maggior decisione che in quello italiano<sup>15</sup>. Ciò nonostante, a quasi quattro decenni dall'inizio del dibattito, non si può che constatare come la sempre crescente complessità dei problemi della tutela giuridica dell'ambiente abbiano vanificato ogni tentativo di giungere a soluzioni condivise o soddisfacenti. La stessa tradizionale divisione tra coloro che ritengono possibile individuare una nozione giuridica unitaria di ambiente<sup>16</sup> e coloro che contestano tale possibilità<sup>17</sup> è ben lontana dall'essere superata, nonostante l'evoluzione del diritto positivo, che attraverso i sempre più numerosi riferimenti all' "ambiente" *tout court*, variamente descritto come sistema ed insieme<sup>18</sup>, fornisce oggi basi più solide alla tesi dell'unitarietà<sup>19</sup>.

---

<sup>14</sup> Cfr. R. GRECO, *Via, Vas e Aia: queste sconosciute*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it) (Relazione al Convegno dal titolo "Attività edilizia fra governo del territorio e tutela paesaggistica e ambientale", Salerno, 20 novembre 2009).

<sup>15</sup> Come osservato da G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, cit., 1121, "tutti gli studi in materia di diritto ambientale partono da una ricerca della definizione di ambiente". Tali ricerche si riducono, però, salvo rare eccezioni, al tentativo di qualificare l'ambiente riconducendolo ad una categoria giuridica tradizionale, quali quelle di bene, interesse, diritto: così, criticamente, M. CAFAGNO, *op. cit. sup.*, 23 ss. In dottrina non manca, peraltro, chi sostiene che sia opportuno lasciare ad altre scienze, ed in particolare all'ecologia, il compito di definire la nozione di ambiente: P. MADDALENA, *L'ambiente e le sue componenti come beni comuni in proprietà collettiva della presente e delle future generazioni*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 25/2011; similmente B. POZZO, *Ambiente e diritto privato*, in AA.VV., *Ambiente e Diritto*, I, Firenze, 1999, 463.

<sup>16</sup> Fra le posizioni più significative espresse dalla dottrina in questo senso si v.: A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1985, 32 ss.; P. MADDALENA, *Il danno all'ambiente tra giudice civile e giudice contabile*, in *Riv. crit. Dir. priv.*, 1987, 445 ss.; B. CARAVITA, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna, 1990, 50; F. GIAMPIETRO, *Diritto alla salubrità dell'ambiente*, Milano, 1980; F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. econ.*, 2002, 215 ss. e ID. *The legal definition of Environment from rights to duties*, Milano, 2005; M. CAFAGNO, *op. cit. sup.*, 27 ss. Anche la giurisprudenza della Corte costituzionale è orientata alla qualificazione come bene giuridico unitario: si v. Corte Cost., 30 dicembre 1987, n. 641 (in *Giur. Cost.*, 1987, 12, 3825 e *Riv. giur. edilizia*, 1988, 1, 3) e Corte Cost., 24 febbraio 1992, n. 67 (in *Dir. e giur. agraria, alimentare e dell'ambiente*, 1993, 3, 133 e *Riv. giur. ambiente*, 1992, 363), che definiscono l'ambiente come "bene unitario immateriale" la cui tutela incide trasversalmente su più materie di competenza legislativa statale e regionale. Cfr. C. DE BENEDETTI, *La tutela dell'ambiente in un decennio di giurisprudenza costituzionale: dall'interesse trasversale al bene unitario*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2011.

<sup>17</sup> *Ex multis*, M.S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1973, I, 15 ss.; A. PREDIERI, voce *Paesaggio*, in *Enc. Dir.*, XXXI, Milano, 1981, 503. G. TORREGROSSA, *Introduzione al diritto urbanistico*, Milano, 1987, 28; G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, cit., 1121 ss.;

<sup>18</sup> L'art. 5 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (T.U. ambientale), definisce l'ambiente come "sistema di relazioni fra i fattori antropici, naturalistici, chimico-fisici, climatici, paesaggistici, architettonici, culturali, agricoli ed economici" (art. 5).

<sup>19</sup> Il rilievo del dato normativo è, in effetti, indiscutibile: così come la tradizionale negazione dell'unitarietà della nozione giuridica di ambiente affermata da Massimo Severo Giannini (in

Come conseguenza, ogni discorso sulla tutela giuridica dell'ambiente sembra destinato a prendere le mosse da premesse opinabili ed a fare ricorso a nozioni incerte<sup>20</sup>.

Unica possibile contromisura è, allora, il tentativo di evitare, per quanto possibile, di fare riferimento a concetti la cui definizione, anche se non unanimemente condivisa, non sia stata precedentemente enunciata. In questo senso ci si adopererà nel corso della trattazione, a cominciare dalle prime considerazioni sul tema della tutela dell'ambiente in sede procedimentale, in cui si inserisce il tema oggetto del presente studio.

## 2. La tutela procedimentale dell'ambiente e il "diritto all'ambiente" come "diritto al procedimento".

Dell'ampia e variegata congerie degli strumenti di tutela giuridica dell'ambiente, la tutela amministrativa non rappresenta altro che una componente, nell'ambito della quale, come ulteriore sotto-insieme, si colloca quella procedimentale. La prospettiva da adottare nella sua analisi risulta quindi necessariamente limitata.

Va rammentato, tuttavia, che alla tutela procedimentale si possono ricondurre elementi piuttosto vari e diversi. Posto, infatti, che per tutela procedimentale si intende la tutela nell'ambito del procedimento amministrativo, la sua analisi non può che riguardare in primo luogo l'azione di tutela svolta dalle amministrazioni pubbliche attraverso le modalità tipiche dell'azione amministrativa. Ciò, sia con riferimento ai procedimenti prioritariamente destinati alla tutela ambientale – quali, le valutazioni d'impatto ambientale e le autorizzazioni ambientali – che ad ogni altro procedimento amministrativo nel quale venga in rilievo la tutela dell'ambiente<sup>21</sup>.

---

*Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, cit.), era, a ben vedere, fondata essenzialmente sul dato normativo dell'epoca (cfr. F. FONDERICO, *La "codificazione" del diritto dell'ambiente*, cit., 619), proprio le successive evoluzioni della normativa hanno condotto la dottrina a riconsiderare le precedenti posizioni. In questa direzione, un ruolo rilevante è stato giocato proprio dagli istituti di tutela procedimentale: si può ricordare, in proposito, l'affermazione di G. PASTORI (*Sviluppo e ristrutturazione delle capacità produttive e valutazione dell'impatto ambientale*, in *Dir. ed econ.*, 1988) secondo cui le norme sulla valutazione d'impatto ambientale costituiscono la prima manifestazione dell'ambiente come interesse unitariamente rilevante nel diritto positivo.

<sup>20</sup> Si v. L.R. PERFETTI, *Premesse alle nozioni giuridiche di ambiente e paesaggio. Cose, beni, diritti e simboli*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, 1; P. MADDALENA, *L'ambiente: prolegomeni per una sua tutela giuridica*, cit.; A. BUONFRATE, *Postille agli appunti per un approccio (sintattico-)sistematico al diritto ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, 279.

<sup>21</sup> Per questa distinzione si v. A. MAGLIERI, *L'emersione dell'interesse ambientale nel procedimento amministrativo: prospettive e limiti della semplificazione*, in *Dir. amm.*, 2006, 4, 850.

Dal suo campo dovrebbe invece esulare tutto ciò che attiene ad un'altra<sup>22</sup>, relevantissima dimensione della tutela giuridica dell'ambiente: quella che prende le mosse dal riconoscimento di posizioni giuridiche soggettive aventi ad oggetto l'ambiente (si pensi, nell'esperienza italiana, al "al diritto ad un ambiente salubre" ed alla sua tutela in sede giurisdizionale<sup>23</sup>).

Una simile esclusione non risulterebbe, tuttavia, del tutto corretta, in quanto il procedimento amministrativo costituisce, oltre alla "forma" dell'azione pubblica di tutela, anche la sede e l'occasione per l'esercizio di numerosissime facoltà e poteri, riconosciute dall'ordinamento a individui e soggetti collettivi, capaci di condizionare la decisione finale e di aprire la strada ad ulteriori e diverse forme di tutela dei medesimi interessi.

L'importanza del ruolo di tali situazioni giuridiche soggettive, di tipo "procedimentale" o "procedurale", nell'economia degli strumenti di tutela giuridica dell'ambiente<sup>24</sup> è tale da aver condotto alcuni studiosi a proporre la

---

<sup>22</sup> Altra, almeno secondo la tradizionale distinzione tra strumenti civilistici e pubblicistici, cui si è già fatto cenno. In dottrina, si è infatti proposto di distinguere tra dimensione civilistica e pubblicistica/penalistica della tutela dell'ambiente: la prima, concentrata nel riconoscimento e nella tutela di diritti relativi all'ambiente, perseguirebbe la tutela ambientale solo in via indiretta, mentre la seconda, assumendo l'ambiente come bene giuridico, la perseguirebbe direttamente (G. ALPA, *Il diritto soggettivo all'ambiente salubre: "nuovo diritto" o espediente tecnico?*, in *Resp. civ. e prev.*, 1998, 4; L. LANFRANCHI (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, Torino, 2003, 3).

<sup>23</sup> A partire da Cass. SS.UU. 6 ottobre 1979, n. 5172, in *Giur. It.*, 1980, I, 464. Si v. M. P. VIPIANA (a cura di), *Il diritto all'ambiente salubre*, Padova, 2005 e G. ALPA, *Il diritto soggettivo all'ambiente salubre: "nuovo diritto" o espediente tecnico?*, cit.

<sup>24</sup> L'esempio più significativo della prevalenza dei "diritti procedimentali" è fornito dalla già citata Convenzione di Aarhus: nel Preambolo, essa contiene l'esplicita affermazione che i diritti procedurali in essa previsti sono funzionali alla protezione del diritto di ciascun individuo a vivere in ambiente idoneo ad assicurargli salute e benessere (diritto ad un ambiente salubre). Tuttavia, ad essa non corrisponde alcuna espressa enunciazione di tale diritto "sostanziale", o quantomeno nessuna espressa menzione all'obbligo degli Stati parti della Convenzione di garantirlo (cfr. A. ANGELETTI, *op. ult. cit.*, 8). Ciò non dovrebbe stupire. Il riconoscimento di diritti "sostanziali" all'ambiente si scontra, com'è noto, con relevantissime difficoltà, relative all'individuazione dei suoi titolari, al potenziale contrasto con altri diritti (quali i c.d. "diritti allo sviluppo") e alla sostanziale impossibilità di definirne l'esatto contenuto. E' quindi certamente vero che il riconoscimento di diritti procedurali sembra costituire la "premessa" per il riconoscimento di diritti "sostanziali" al godimento e alla fruizione dell'ambiente (cfr. G.M. ESPOSITO, *op. cit.*, in part. 24 e 33), ma ciò non elimina affatto la difficoltà di individuare e tutelare questi ultimi, che restano circondati da un alone di incertezza. Sul tema si v. J. RAZZAQUE, *Human Rights to a clean environment: procedural rights*, in M. FITZMAURICE – D.M. ONG – P. MERKOURIS, *Research handbook on International environmental law*, Edward Elgar Pub., 2011, 284 ss. v. B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente e diritto allo sviluppo: profili costituzionali*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, cit., 345 ss.; T. MARTINES, *L'ambiente come oggetto di diritti e di doveri*, in V. PEPE (a cura di), *Politica e legislazione ambientale*, Napoli, 1996, 20; V. CAIANIELLO, *La tutela degli interessi individuali e delle formazioni sociali nella materia ambientale*, in *Foro Amm.*, 1987, 18 ss.; F. M. PALOMBINO, *Interessi diffusi e protezione internazionale dell'ambiente*, in *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Napoli, 2007, 145 ss.; C. SALVI, *La tutela civile dell'ambiente: diritto individuale o interesse collettivo?*, in *Giur. It.*, 1980, 871.

definizione di “*diritto all’ambiente*” come “*diritto al procedimento*”<sup>25</sup>. Una lettura, questa, che vuole sottolineare come proprio nel procedimento si concentrino due delle principali dimensioni della tutela giuridica dell’ambiente, quella del riconoscimento di diritti e quella della tutela come compito dei pubblici poteri, lasciando così intuire il ruolo di primo piano assunto del procedimento in relazione alla tutela ambientale.

### 3. (Segue). *Il procedimento amministrativo come sede naturale e principale della tutela degli interessi ambientali.*

Il procedimento amministrativo sembra rappresentare, in effetti, la sede *naturale e principale* della tutela giuridica dell’ambiente negli ordinamenti contemporanei<sup>26</sup>: due aspetti, questi, che meritano di essere esaminati con attenzione.

Sono frequenti, in dottrina, le affermazioni secondo le quali il procedimento amministrativo costituirebbe la sede “naturale”<sup>27</sup>, nel senso di *maggiormente idonea ed opportuna*, della tutela degli interessi ambientali, per ragioni molteplici e non esclusivamente giuridiche.

Si è ad esempio sostenuto, del tutto condivisibilmente, che la partecipazione dei cittadini ai procedimenti ambientali costituisce ormai una “scelta obbligata” per perseguire in modo efficace la tutela dell’ambiente in un contesto democratico, in ragione dell’evidente inadeguatezza delle forme più tradizionali di decisione e di rappresentanza degli interessi di fronte ai problemi ambientali<sup>28</sup>.

Altrettanto correttamente si è evidenziato che i principi della tutela ambientale, ed innanzitutto il principio di precauzione<sup>29</sup> richiedono che l’azione pubblica di tutela sia svolta *nelle forme* del procedimento amministrativo<sup>30</sup>, per la necessità di

---

<sup>25</sup> S. GRASSI, *Procedimenti amministrativi e tutela dell’ambiente*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell’azione amministrativa*, Milano, 2011, 1269.

<sup>26</sup> Cfr., *ex multis*, M. GOLA, *L’amministrazione degli interessi ambientali*, Milano, 1995, 244.

<sup>27</sup> Così L. PAULI, *L’amministrazione dell’interesse ambientale*, Milano, 2002, 75.

<sup>28</sup> G. MANFREDI – S. NESPOR, *Ambiente e democrazia: un dibattito*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, 306. Similmente, F. FRACCHIA, *Principi di diritto ambientale e sviluppo sostenibile*, in P. DELL’ANNO – E. PICOZZA (diretto da), *Trattato*, cit., 597.

<sup>29</sup> Principio che, nella prospettiva europea, costituisce il vero fulcro della “strategia strutturata” di analisi, controllo e gestione del rischio: si v. la comunicazione della Commissione europea sul principio di precauzione: COM (2000) 1 ed, in generale, D. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell’amministrazione di rischio*, Milano, 2005. Esso trova origine in alcune convenzioni e dichiarazioni internazionali (Carta mondiale della natura, 1982; Conferenza di Rio, 1992), ha fatto ingresso nel diritto comunitario nell’ambito delle misure adottate per il contrasto all’assottigliamento dello strato di ozono ed è assunto al grado di principio fondamentale del diritto comunitario a seguito del Trattato di Maastricht (si v. art. 174, già 130 R, dell’allora Trattato CE).

<sup>30</sup> R. FERRARA, *La protezione dell’ambiente e il procedimento amministrativo nella società del rischio*, in *Dir. soc.*, 2006, 513 e ID., *L’ordinamento della sanità*, Torino, 2007, 323, ove si evidenzia come il principio di precauzione abbia la capacità di introdurre nella regolazione giuridica il valore del rischio, in quanto capace di abbracciare trasversalmente un complesso di

contemperare gli interessi ambientali con i numerosi interessi potenzialmente confliggenti: in ciò, si manifesterebbe altresì la capacità dei procedimenti ambientali di far riemergere, in tutta la sua rilevanza, il ruolo più tradizionale della Pubblica Amministrazione, quello di mediatore imparziale, “stanza di compensazione” tra i diversi interessi che la società esprime<sup>31</sup>.

Da una diversa prospettiva, poi, è stato sostenuto che l’opzione procedimentale (in questo caso contrapposta a quella della tutela mediante il riconoscimento di diritti soggettivi), consentirebbe di liberare il problema della tutela ambientale da implicazioni ideologiche potenzialmente controproducenti, non essendo fondata su di una concezione dell’interesse ambientale ontologicamente prevalente sugli altri, ma su quella di un interesse ad acquisizione e ponderazione necessaria<sup>32</sup>.

A tali considerazioni si può aggiungere che, se una delle principali conseguenze della accresciuta percezione del rischio da parte delle società contemporanee<sup>33</sup> è rappresentata dalla anticipazione dell’intervento pubblico volto a scongiurare le conseguenze negative di attività umane e fenomeni naturali<sup>34</sup>, il procedimento svolge altresì una indispensabile funzione di garanzia per tutti i soggetti interessati dalla decisione<sup>35</sup>, la cui rilevanza è direttamente proporzionale al grado di anticipazione dell’intervento.

Tutto ciò appurato, circa l’adeguatezza e l’opportunità della tutela in sede procedimentale, esistono però alcuni elementi, tratti dal diritto positivo, che consentono di affermare che il procedimento costituisce altresì la sede *principale*, cioè *maggiormente rilevante*, della tutela giuridica dell’ambiente.

---

materie ed interessi. Più recentemente, in tema: P. SAVONA, *Dal pericolo al rischio: l’anticipazione dell’intervento pubblico*, in *Dir. amm.*, 2010, 2, 385.

<sup>31</sup> Così R. MONTANARO, *L’ambiente e i suoi istituti della partecipazione*, in A. CROSETTI – F. FRACCHIA, *Procedimento amministrativo e partecipazione. Problemi, prospettive ed esperienze*, Milano, 2002, 108. Sulla funzione primaria di composizione di interessi da attribuire al procedimento è imprescindibile il richiamo a F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1952, in part. 222 ss. e 237 ss. Più di recente, sul diritto amministrativo quale “diritto di conciliazione e riconciliazione”, si v. J. MORAND-DEVILLER, *Le bonheur et le droit administratif*, in *En hommage à Francis Delpérée*, Parigi, 2007, 1081 ss.

<sup>32</sup> E. DALFINO, *Per un diritto procedimentale dell’ambiente*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, cit., 686. Recentemente è stato evidenziato che, posta la indiscussa “primarietà” riconosciuta all’ambiente dall’ordinamento, il problema principale consiste nel determinare se detta primarietà abbia natura sostanziale o procedimentale: L. BUFFONI, *La “dottrina” dello sviluppo sostenibile e della solidarietà intergenerazionale. Il giusto procedimento di normazione ambientale*, in *Federalismi.it*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2.

<sup>33</sup> Per tutti: Z. BAUMAN, *Modus vivendi. Inferno e utopia del mondo liquido*, Bari, 2007, 61. Sull’evoluzione della percezione sociale di pericolo e rischio si v. altresì N. LUHMANN, *Sociologia del rischio*, Milano, 1996 e W. SOFSKY, *Rischio e sicurezza*, Torino, 2005. Più in generale, sul tema: U. BECK, *La società del rischio*, Roma, 1986; ID., *Conditio humana. Il rischio nell’età globale*, Bari, 2011; A. GIDDENS, *The consequences of modernity*, Cambridge Univ. Press, 1990.

<sup>34</sup> P. SAVONA, *Dal pericolo al rischio: l’anticipazione dell’intervento pubblico*, cit.

<sup>35</sup> In questo senso: S. GRASSI, *op. cit. sup.*, 1278.

Il primo, al quale si è già fatto cenno, è rappresentato dalla doppia valenza del procedimento amministrativo, il quale, oltre a costituire la forma dell'azione pubblica di tutela, rappresenta altresì la sede nella quale agiscono i "diritti procedimentali", a loro volta principale strumento della tutela dell'ambiente mediante il riconoscimento di situazioni giuridiche soggettive: diritto all'accesso all'informazione ambientale, diritto di partecipare alle decisioni capaci di incidere sull'ambiente<sup>36</sup>.

Di questi "diritti", la dottrina italiana si è prevalentemente occupata dibattendo sulla loro natura (diritti soggettivi o interessi legittimi), la loro autonomia o funzionalizzazione, nonché circa l'idoneità della loro violazione a far sorgere obblighi risarcitori<sup>37</sup>. Nella particolare prospettiva della tutela ambientale, tuttavia, la loro maggiore potenzialità consiste nel rappresentare gli strumenti attraverso i quali il cittadino è posto nelle condizioni materiali (di conoscenza e consapevolezza, innanzitutto), ed eventualmente giuridiche, che consentono di fare ricorso ad ulteriori strumenti di tutela.

L'aspetto di maggiore interesse, infatti, è costituito dalla loro possibile idoneità a far conseguire ai titolari la legittimazione a ricorrere al giudice per far valere il rispetto delle regole (anch'esse, *latu sensu*, procedurali) che disciplinano le decisioni in materia ambientale, contestando, ad esempio, la non acquisizione di dati circa le possibili conseguenze negative della scelta, la mancata considerazione di profili rilevanti, il mancato o lo scorretto svolgimento delle preventive valutazioni di impatto ambientale. Ci si riferisce, evidentemente, a quell'orientamento giurisprudenziale e dottrinale (tuttora minoritario) che riconosce nella partecipazione al procedimento amministrativo un autonomo fattore legittimante al ricorso avanti al giudice amministrativo<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> A. ANGELETTI (a cura di), *Partecipazione, accesso e giustizia nel diritto ambientale*, Napoli, 2011.

<sup>37</sup> *Ex multis*, si v. M. OCCHIENA, *Partecipazione e tutela giurisdizionale*, in *Il diritto dell'economia*, 2001, 3, 601 e 2002, 1, 31; F. CARINGELLA, *La responsabilità della pubblica amministrazione*, Roma, 2012, 9; M. RENNA, *Obblighi procedimentali e responsabilità dell'amministrazione*, in *Dir. Amm.*, 2005, 3, 557 e C. CUDIA, *I diritti di informazione e partecipazione tra chiunque e interessato*, in M.P. CHITI – R. URSI (a cura di), *Studi sul codice dell'ambiente*, Torino, 2009, 215.

<sup>38</sup> In questo senso si v. T.A.R. Liguria, sez. II, 13 marzo 2009, n. 311, in *Foro amm. Tar*, 2009, 3, 670; T.A.R. Lombardia, sez. III, 12 gennaio 2005, n. 42, in *Foro amm. Tar*, 2005, 1, 10 T.A.R. Veneto, sez. I, 16 dicembre 1998, n. 2509, in *Ragiusan*, 2000, 189, 129. Per una decisa critica all'atteggiamento di "chiusura" della giurisprudenza maggioritaria si v. S. RODRIQUEZ, *Accesso agli atti, partecipazione e giustizia: i tre volti della Convenzione di Aarhus nell'ordinamento italiano*, in A. ANGELETTI, *op. ult. cit.*, 97 ss. Più in generale, sul tema, si v. R. VILLATA, *Riflessioni in tema di partecipazione al procedimento e legittimazione processuale*, in *Dir. proc. amm.*, 1992, 171; R. FERRARA, "Interessi tutelati" - *Commento all'art. 26 t.u. Cons. St.*, in A. ROMANO (a cura di), *Commentario alle leggi sulla giustizia amministrativa*, cit, 331 ss.; F. PUGLIESE, *La legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste: il limite è nella legge*, in *Dir. proc. amm.*, 1994, 527 ss.; S. COGNETTI, *Quantità e qualità della partecipazione: tutela procedimentale e legittimazione processuale*, Milano, 2000, M. OCCHIENA, *Partecipazione e tutela del terzo nel procedimento di valutazione d'impatto ambientale*, in R. FERRARA (a cura di), *La*

Il problema dell'accesso alla giustizia è infatti uno dei temi centrali, nonché più delicati, della tutela ambientale, sia a livello nazionale che europeo ed internazionale: esso contrappone infatti due esigenze difficilmente conciliabili, vale a dire quella di assicurare le più ampie possibilità di controllo sull'effettivo rispetto delle norme di tutela ambientale e quella di non consentire iniziative giudiziarie strumentali dal possibile effetto paralizzante sull'azione dei pubblici poteri e dei soggetti economici<sup>39</sup>.

La capacità dei *procedural rights* di creare le condizioni (certamente materiali, eventualmente anche giuridiche) per incidere sull'azione pubblica di tutela, produce allora l'effetto di convogliare nel procedimento, e quindi della tutela procedimentale, anche le iniziative di individui e soggetti privati che risulterebbero difficilmente attuabili ricorrendo ai più problematici strumenti di tutela del diritto (sostanziale) ad un ambiente salubre. In questo senso, essa accresce la rilevanza della tutela procedimentale nell'economia degli strumenti di tutela giuridica dell'ambiente.

Volgendo ora l'attenzione all'altra, principale dimensione del procedimento amministrativo, quella di "forma" della tutela pubblicistica dell'ambiente, diversi dati suggeriscono la particolare rilevanza del procedimento nell'azione pubblica di tutela.

Muovendo dagli aspetti più generali, è stato osservato che la soluzione adottata dal nostro ordinamento interno per l'azione pubblica a tutela di interessi ambientali è di tipo prevalentemente procedurale e non organizzativo<sup>40</sup>.

La composizione tra interesse ambientale ed altri interessi rilevanti è di regola assicurata, infatti, attraverso strumenti di collegamento e integrazione tra procedimenti (si pensi a valutazioni ambientali e procedimenti autorizzatori per l'esercizio di attività impattanti) piuttosto che mediante la creazione di organi *ad hoc*, istituiti in modo da possedere tutte le necessarie competenze ed eventualmente il necessario grado di legittimazione politica o rappresentatività. Si può ricordare, in proposito, che lo stesso istituto della conferenza di servizi, di cui si avrà modo di trattare diffusamente nel prosieguo, è nato nell'alveo della

---

*valutazione di impatto ambientale*, Padova, 2000, 125; M. OCCHIENA, *Situazioni soggettive e procedimento amministrativo*, Milano, 2002.

<sup>39</sup> Nel nostro continente, il problema si è posto con particolare evidenza a seguito dell'adesione dell'Unione Europea e di numerosi Stati membri alla Convenzione di Aarhus, che ha imposto un difficile adattamento dei modelli tradizionali di accesso alla giustizia: si v., da ultimo, E. J. LOHSE, *Surprise? Surprise! – Case C-115/09(Kohlekraftwerk Lünen) – A victory for the environment and a loss for procedural autonomy of the Member States*, in *European Public Law*, 2012, 2, 249 ss. e M. CERUTI, *L'accesso alla giustizia amministrativa in materia ambientale in una recente sentenza della Corte di Giustizia e la lunga strada per il recepimento della convenzione di Aarhus da parte dell'Italia*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, 1, 114.

<sup>40</sup> Così G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2011, 2<sup>a</sup> ed., 85. Secondo A. MAGLIERI, *op. cit.*, 878, il settore ambientale si presterebbe più agevolmente ad una semplificazione fondata su regole procedimentali che ad una fondata su nuovi modelli organizzativi. Per la fondamentale differenza tra le due soluzioni è ancora utile il richiamo a M. CAMMELLI, *L'amministrazione per collegi*, Bologna, 1980.

legislazione ambientale<sup>41</sup> prima di essere adottato come generale strumento di semplificazione e coordinamento nella legge sul procedimento amministrativo.

Da tale "opzione procedimentale" discende, com'è ovvio, che la disciplina dei procedimenti interessati e gli istituti che li caratterizzano si pongono al centro della tutela pubblicistica dell'ambiente, ma non solo. Infatti, ciò comporta altresì che l'attività di acquisizione e ponderazione degli interessi ambientali da parte dell'Amministrazione sia oggetto di una disciplina necessariamente complessa, posta a salvaguardia delle sfere di competenza degli attori pubblici coinvolti, che rimangono distinte<sup>42</sup>. Ciò costituisce un elemento di complessità intrinseca<sup>43</sup> dei procedimenti nella materia *de qua*, che determina la domanda di interventi di semplificazione.

Come è stato evidenziato in dottrina, infatti, "la scelta di *concentrare nel procedimento* le garanzie per i soggetti a vario titolo interessati all'ambiente (amministrazioni di settore e cittadini singoli o riuniti in associazioni ambientaliste) ha inevitabilmente reso più articolato e complesso l'*iter* amministrativo di avvio ed esercizio di molteplici attività in vario modo incidenti sull'ambiente"<sup>44</sup>.

Proseguendo nell'analisi, si può altresì notare che l'azione dei pubblici poteri a tutela dell'ambiente sembra caratterizzarsi, rispetto alla generalità dell'azione amministrativa, per il *più elevato grado di procedimentalizzazione* che essa assume.

Ciò appare particolarmente evidente se si considerano, fra i procedimenti amministrativi in materia ambientale, quelli che assumono un ruolo di indiscussa preminenza, vale a dire le valutazioni ambientali<sup>45</sup>. Orbene, la disciplina delle valutazioni ambientali, a livello interno così come a quello europeo, ma più in generale in ogni ordinamento che le contempra, si caratterizza per la previsione di una complessa attività istruttoria, ricca di apporti tecnici e partecipativi, ritenuti entrambi indispensabili per addivenire ad una decisione corretta e razionale<sup>46</sup>. Il

---

<sup>41</sup> Più precisamente, nell'ambito della normativa sullo smaltimento dei rifiuti: l. 21 ottobre 1987, n. 441.

<sup>42</sup> Taluni considerano la frammentazione delle competenze un indizio della refrattarietà dell'ordinamento italiano al principio di integrazione: G. MANFREDI, *Le funzioni ambientali*, in *Jus*, 2011, 434. Similmente, G. M. ESPOSITO, *Tutela dell'ambiente e attività dei pubblici poteri*, cit., 119.

<sup>43</sup> Esiste, in effetti, un evidente rapporto di proporzionalità tra numero degli interessi pubblici coinvolti e "dimensioni" del procedimento amministrativo: M.S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1983, 273.

<sup>44</sup> E. BOSCOLO, *La VIA "accelerata" per le grandi opere: l'interesse ambientale quale limite alla semplificazione*, in *Urb. app.*, 2003, 2, 129.

<sup>45</sup> Cfr. R. FERRARA, *La valutazione di impatto ambientale fra discrezionalità dell'amministrazione e sindacato del giudice amministrativo*, in *Foro Amm. Tar.*, 2010, 10, 3179 e ID., *Valutazione di impatto ambientale e organismi geneticamente modificati: alle origini del problema*, in *Foro amm. Tar.*, 2002, 3466 ss.

<sup>46</sup> Ciò è stato ampiamente sottolineato dalla dottrina: si v., *ex multis*, R. ROTA, *Funzione amministrativa e procedimento (...)*, cit., 582 ss.; M. GOLA, *L'amministrazione degli interessi ambientali*, cit., 244 ss.; L. PAULI, *L'amministrazione dell'interesse ambientale*, cit., 275 ss.; R.

livello di procedimentalizzazione dell'attività amministrativa risulta pertanto significativamente accresciuto ove ricorrano i presupposti per la loro applicazione<sup>47</sup>.

Un'ulteriore e ancor più significativa conferma di quanto affermato è poi fornita dalle norme attributive di poteri speciali, volti a gestire situazioni d'emergenza, quali le ordinanze contingibili e urgenti. In esse, il livello di procedimentalizzazione imposto dalle norme è significativamente più elevato di quanto si possa riscontrare in altri settori dell'ordinamento<sup>48</sup>. Se ne deduce, pertanto, che la complessità e centralità di un'istruttoria tecnica e partecipata sono caratteristiche fondamentali dell'azione pubblica tutela dell'ambiente non solo nella sua dimensione ordinaria, ma anche nel "diritto dell'emergenza".

#### 4. *Principi della tutela ambientale e disciplina del procedimento: uno sguardo d'insieme.*

Acquisita la assoluta centralità della tutela procedimentale nel più ampio quadro della tutela giuridica dell'ambiente, è ora opportuno esaminarne le caratteristiche fondamentali. Se, infatti, la tutela in sede procedimentale è in qualche modo imposta dai principi della tutela ambientale, questi ultimi ne condizionano altresì le modalità e, con esse, i problemi.

Si può senz'altro affermare<sup>49</sup>, in primo luogo, che tutti i principi in questione, posti dal diritto internazionale, europeo ed interno<sup>50</sup>, hanno conseguenze sulla

---

FERRARA, *La protezione dell'ambiente e il procedimento amministrativo nella società del rischio*, cit., 512 ss.; S. RODRIQUEZ, *Representative democracy vs. participatory democracy in the EU and the US*, in R. CARANTA, *Interest representation in administrative proceedings*, Napoli, 2008, 86 ss. e 127 ss.; E. PELOSI – A. VERSOLATO, *La partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 2007, 6, 1001 ss. Cfr. Anche S. F. ATKINSON – L.W. CANTER – M.D. RAVAN, *The influence of incomplete or unavailable information on environmental impact assessment in the USA*, in *Environmental Impact Assessment Review*, 2006, 26, 448; A. BARKER – C. WOOD, *An evaluation of EIA system performance in eight EU countries*, *ivi*, 1999, 19, 387.

<sup>47</sup> Della procedimentalizzazione come caratteristica centrale del diritto dell'ambiente parla A. PREDIERI, *Prefazione* a G. DI GIOVINE, *Diritto e ambiente*, Milano, 1983, XI

<sup>48</sup> Sul tema si tornerà nel prosieguo. In proposito, sia anche consentito rinviare ad A. CARAPPELLUCCI, *Il potere d'ordinanza oltre l'emergenza: i problemi dell'impiego ordinario di uno strumento extra ordinem*, in *Foro Amm. Tar.*, 2010, 1, 321 ss. nonché a ID., *Le ordinanze contingibili e urgenti in materia di rifiuti: la nuova declinazione di un istituto controverso*, in *Ambiente e Diritto*, 2009, [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it).

<sup>49</sup> In questo senso, l'ampia esposizione di S. GRASSI, *op. cit. sup.*

<sup>50</sup> Ci si riferisce, naturalmente, ai principi di integrazione, al principio dello sviluppo sostenibile, ai principi di prevenzione, precauzione e correzione in via prioritaria alla fonte ed al principio "chi inquina paga", oggi tutti codificati a livello europeo ed interno e sui quali, com'è noto, la letteratura è piuttosto ampia: tra i contributi più significativi si v. M. MONTINI, *Evoluzione, principi e fonti del diritto internazionale dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO - E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, cit., 30 ss; R. ROTA, *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, *ivi*, 164 ss. S. GRASSI, *Principi costituzionali e comunitari per la tutela dell'ambiente*, in *Scritti in*

disciplina dei procedimenti in questa materia: ciascuna delle scelte operate dal legislatore (*rectius*: dai diversi legislatori che, ad ogni livello, disciplinano i procedimenti amministrativi) devono infatti necessariamente riflettere le opzioni espresse nei principi che si pongono alla radice delle politiche pubbliche di tutela dell'ambiente. E' certamente possibile, tuttavia, identificarne alcuni che, fra tutti, influenzano maggiormente la tutela procedimentale. Ciò risulterà utile, peraltro, per un più efficace inquadramento delle considerazioni che seguiranno circa gli aspetti critici di questa forma di tutela di fronte delle esigenze della semplificazione.

Sono, in particolare, i principi di *integrazione*, *prevenzione* e *precauzione* a condizionare la disciplina dei procedimenti amministrativi nella materia *de qua*.

Il principio di integrazione trova, com'è noto, la sua origine nelle fonti primarie del diritto comunitario, ove fu introdotto a seguito del Trattato di Amsterdam del 1997<sup>51</sup>. Dall'affermazione secondo cui “*le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile*” (art. 11 dell'attuale T.F.U.E., già art. 6 Trattato CE) si possono trarre diverse conseguenze.

In primo luogo, si deve osservare che se il principio impone di considerare le esigenze di tutela dell'ambiente in tutte le politiche e le azioni capaci di incidere, in qualche misura, sull'ambiente, dovranno necessariamente essere predisposti gli strumenti che consentano di acquisire, valutare e ponderare tali esigenze nell'ambito delle diverse politiche ed azioni. Strumenti, questi, che almeno per ciò che attiene alla tutela amministrativa<sup>52</sup> non possono che assumere carattere procedimentale, data la estrema difficoltà di individuare una diversa soluzione – di tipo, ad esempio, organizzativo – che risulti efficace.

Da ciò discende la necessità di prevedere l'acquisizione di tali esigenze nell'ambito di tutti i procedimenti amministrativi aventi ad oggetto attività impattanti sull'ambiente e, più nello specifico, la necessità di approntare soluzioni

---

onore di Alberto Predieri, cit., 926; D. AMIRANTE, *Ambiente e principi costituzionali nel diritto comparato*, in *Diritto ambientale e Costituzione. Esperienze europee*, Milano, 2000, 11 ss.; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000; P. DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004; R. FERRARA, *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, in *Dir. amm.*, 2005, 509; CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, cit.; G.COCCO – A- MARZANATI –R. PUPILELLA, *Ambiente. Il sistema organizzativo ed i principi fondamentali*, in M. P. CHITI – G. GRECO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, cit., 176 ss.

<sup>51</sup> Per un inquadramento storico del principio nell'evoluzione dei Trattati si v. N.O. RASON, in A. CROSETTI – R. FERRARA – F. FRACCHIA – N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, cit., 33 ss.

<sup>52</sup> Il principio si riferisce senz'altro (ed anzi in primo luogo), oltre che all'azione amministrativa, anche all'individuazione degli obiettivi da perseguire ed all'elaborazione delle politiche dell'Unione: tuttavia, la minore formalizzazione dei processi di formazione delle decisioni, a questo livello, non consente di identificare specifici strumenti per l'acquisizione e la ponderazione delle “esigenze di tutela dell'ambiente”. Con riferimento alle politiche, pertanto, il principio retrocede ad un valore meramente programmatico.

efficaci per il collegamento tra procedimenti amministrativi direttamente dedicati alla tutela dell'ambiente e ogni altro procedimento in cui tali esigenze vengano in rilievo<sup>53</sup>.

Ne consegue il problema, del quale si dirà trattando delle valutazioni ambientali, di stabilire quale sia la scelta preferibile tra l'integrazione dei diversi elementi in un unico procedimento e la confluenza fra essi attraverso particolari strumenti di "innesto" e coordinamento (ciascuna delle due soluzioni comporta, com'è ovvio, conseguenze rilevanti sulla complessità, la durata e l'onerosità dei procedimenti).

Il collegamento, contenuto nell'art. 6 del Trattato CE, tra integrazione e sviluppo sostenibile ha fatto sì che, nelle riflessioni della dottrina, i due principi fossero unitariamente considerati portatori di ulteriori e diverse conseguenze, quali la necessità di contemperare esigenze di tutela ambientale ed esigenze dello sviluppo economico e l'impossibilità di attribuire alle esigenze di tutela ambientale una primarietà assoluta<sup>54</sup>.

Tali conseguenze assumono entrambe rilevanza, come si può facilmente intuire, per la tutela in sede procedimentale e richiedono pertanto alcune precisazioni. A prescindere dalla loro condivisibilità, infatti, va osservato che ricondurre tali conseguenze direttamente al principio di integrazione pare scorretto.

Il principio di integrazione non sembra esprimere, in sé, alcuna opzione precisa circa il rango delle "esigenze di tutela dell'ambiente"<sup>55</sup> ed il loro rapporto con le altre, limitandosi ad affermare che esse devono essere considerate in ciascuna delle azioni della Comunità (ora dell'Unione). Ciò presuppone senz'altro l'idea che tutte le politiche e le azioni di competenza della Comunità possano incidere sulla tutela dell'ambiente, ma non sembra implicare alcunché sulle *conseguenze* della integrazione, sul bilanciamento tra i diversi interessi.

A questo proposito, maggiori implicazioni possono derivare<sup>56</sup>, piuttosto, dal principio dello sviluppo sostenibile<sup>57</sup>, associato a quello di integrazione dalla

---

<sup>53</sup> A rigor di logica, quest'ultima conseguenza dipenderebbe, più che dal principio in sé, dalla scelta stessa di istituire procedimenti direttamente dedicati alla tutela ambientale (*in primis*, le valutazioni ambientali) e a prevederne l'applicazione a tutte le attività dall'impatto significativo: si deve ricordare, tuttavia, che l'introduzione della V.I.A. nell'ordinamento comunitario (direttiva 85/337/CEE) precede, cronologicamente, la formulazione del principio di integrazione (Trattato di Amsterdam, 1997) e costituisce pertanto un dato certamente tenuto in considerazione in sede di formulazione del principio.

<sup>54</sup> S. GRASSI, *Procedimenti amministrativi e tutela dell'ambiente*, cit., 1274.

<sup>55</sup> Come osservato da autorevole dottrina: P. DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004, 75-75; Condivide anche F. FRACCHIA, *Principi di diritto ambientale e sviluppo sostenibile*, in P. DELL'ANNO - E. PICOZZA (diretto da), *Trattato*, cit., 604.

<sup>56</sup> In questo senso anche R. ROTA, *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, cit., 170-171.

<sup>57</sup> Sul quale si v., per tutti: G. TULUMELLO, *Sviluppo sostenibile, discrezionalità amministrativa e sindacato giurisdizionale*, in M. OCCHIENA - F. FRACCHIA, *Climate change: la risposta del diritto*, cit., 133; F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile*, Napoli, 2010; K. BOSSELMANN, *The principle of sustainability*, Ashgate Publ. Co., 2008; J. MORAND-DEVILLER, *Le droit de l'Environnement*,

formulazione dell'art. 11 (come dal previgente art. 6 del Trattato CE), che parla di integrazione "... *nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*".

Tale principio, per quanto indiscutibilmente connesso al principio di integrazione, rimane però chiaramente distinto da questo, per la differente portata e per il diverso contenuto. L'opportunità di distinguere tra i due principi deriva, peraltro, anche dalla loro attuale disciplina di diritto positivo: il principio dello sviluppo sostenibile è ora codificato anche nella legislazione nazionale (all'art. 3-*quater* del T.U. ambientale, d.lgs. n. 152/2006), a differenza del principio di integrazione, che il legislatore non ha ritenuto necessario riprodurre nel diritto interno<sup>58</sup>.

Di conseguenza, la questione se lo sviluppo sostenibile imponga o meno che gli interessi ambientali assumano una primarietà "relativa", pur di indiscutibile interesse<sup>59</sup>, non riguarda direttamente l'esigenza dell'integrazione e le sue conseguenze sulla disciplina del procedimento, quanto piuttosto le decisioni finali, i relativi oneri motivazionali e le modalità di sindacato giurisdizionale sulle stesse, vale a dire la disciplina degli atti e dei provvedimenti<sup>60</sup>.

A differenza del principio di integrazione, che nella prospettiva qui adottata riguarda essenzialmente i rapporti tra procedimenti e la loro struttura, i principi di *prevenzione e precauzione*<sup>61</sup> si riflettono in particolar modo sulla scelta dei modelli procedurali da adottare e la disciplina delle diverse fasi del procedimento, in particolar modo quella istruttoria.

Da essi discende, in primo luogo, la persistente *prevalenza del modello autorizzatorio*, fondato sul controllo preventivo e sul divieto generale di esercitare le relative attività sino al suo esito positivo<sup>62</sup>. Ciò non esclude affatto come si vedrà, la possibile applicazione di altri modelli, quali il silenzio-assenso, la denuncia di inizio attività o l'autocertificazione, ma relega tali alternative (o dovrebbe relegarle) a casi nei quali gli interessi ambientali in gioco siano di minore rilevanza per la natura delle attività svolte, o la loro garanzia sia affidata

---

Presses Universitaires de France, 1987, 4 ss.; M. SANCY, *Les principes mis en oeuvre dans le cadre du droit communautaire de l'environnement*, in R. FERRARA – P.M. VIPIANA (a cura di) *I "nuovi diritti" nello stato sociale in trasformazione*, Padova, 2001, 12; D. MEBRATU, *Sustainability and sustainable development*, in *Environmental Impact Assessment Review*, 1998, 18, 493;

<sup>58</sup> Per considerazioni critiche su tale scelta si v. S. GRASSI, *op. cit. sup.*, 1273.

<sup>59</sup> Si v., da ultimo, F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile*, cit., 261 ss. e le conclusioni del presente studio.

<sup>60</sup> Cfr. F. FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in G. ROSSI, *diritto dell'ambiente*, cit., 179.

<sup>61</sup> Sul principio di precauzione si v., da ultimo, B. MARCHETTI, *Il principio di precauzione*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, cit., 149 ss. Sul rapporto tra precauzione e prevenzione si v. R. FERRARA, *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, cit., 530 ss.

<sup>62</sup> Per tutti: A. GANDINO – S. GRASSI, *Le figure autorizzatorie volte alla tutela dell'ambiente: procedimenti e provvedimenti*, in P.M. VIPIANA (a cura di), *Il diritto all'ambiente salubre: gli strumenti di tutela*, Milano, 2005, 156 ss. Sul tema si tornerà nel Capitolo terzo, dedicato specificamente alle autorizzazioni ambientali.

ad altre tipologie di verifiche e controlli, compiuti in sede diversa, quali l'accreditamento o il possesso di certificazioni.

E' stato infatti ampiamente chiarito dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia e della Corte Costituzionale che la scelta di tali modelli alternativi, giustificata dalla volontà di rendere più semplice e meno oneroso lo svolgimento delle attività impattanti, deve comunque garantire il rispetto dei principi di tutela ambientale e la sua effettività<sup>63</sup>.

Nell'ambito del procedimento, i principi in parola fanno sì che l'attività istruttoria assuma una rilevanza del tutto peculiare, dovendo essa consentire l'adozione di decisioni ragionevoli anche in presenza del naturale grado di incertezza che caratterizza la materia ambientale. Ciò è reso possibile, come si illustrerà nel prosieguo, solo dall'effettiva acquisizione degli indispensabili apporti tecnico-scientifici, nella forma di pareri e valutazioni tecniche, e degli apporti partecipativi del pubblico, indispensabile per acquisire la più completa conoscenza possibile dei dati rilevanti per la decisione.

Si può quindi notare, all'esito della per ora sommaria analisi, che le conseguenze dell'attuazione dei principi di tutela ambientale sul procedimento vanno tutte nella direzione di un suo inevitabile "aggravamento", imponendone una complessa articolazione, una durata non comprimibile oltre i limiti da essa imposti ed oneri significativi per tutti i soggetti coinvolti.

Ciò determina, oltre che ad una almeno parziale "specialità" della tutela procedimentale dell'ambiente rispetto ai modelli generali<sup>64</sup>, anche elementi di evidente contrasto rispetto alle tappe più recenti ed alle linee di tendenza dell'evoluzione della disciplina del procedimento, volte a conseguire il massimo livello possibile di semplificazione, nel quadro di un più ampio orientamento di politica legislativa volto alla liberalizzazione ed alla riduzione degli oneri che gravano sulle attività economiche.

---

<sup>63</sup> Sul punto si tornerà ampiamente nel prosieguo. Tra le pronunce più rilevanti si v., *ex multis*, Corte Giust. CE, 28 febbraio 1991 (in causa C-360/87), *Commissione c/Repubblica Italiana* (punti 27-32) in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1992, 241, con nota di G. VESPERINI e in *Foro It.*, 1991, IV, 321, con nota di G. AMENDOLA; Corte Cost., 1 luglio 1992, n. 307, in *Giur. Cost.*, 1992, 2570. Sulla stessa linea: Corte Giust. CE, 19 settembre 2000 (in causa C-287/1998), in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2000, 4, 1761 e Corte Giust. CE, 14 luglio 2001 (in causa C-230/2000), *Commissione c. Regno del Belgio* (punti 11-18), in *Racc.* 2001, I-04591.

<sup>64</sup> Cfr. G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, cit., 1144 ss. e E. DALFINO, *Per un diritto procedimentale dell'ambiente*, cit., *passim*: entrambi gli Autori individuavano con chiarezza nella peculiare disciplina del procedimento uno dei principali indici di "specialità" del "diritto amministrativo ambientale". L'evoluzione della normativa degli anni Novanta (ai quali risalgono i due scritti) ad oggi consente, come si dirà, di cogliere ancora maggiori elementi di contrasto.

PARTE II. LINEE DI TENDENZA DELL'EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA DEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO: IL RUOLO DELLA SEMPLIFICAZIONE NELL'AMMINISTRAZIONE DI RISULTATO.

SOMMARIO: 5. *Semplificazione, "deprocedimentalizzazione", liberalizzazione: i nuovi imperativi della disciplina delle attività economiche*; 6. *La semplificazione come strumento per l'accelerazione dell'azione amministrativa e la valorizzazione del tempo nel procedimento*; 7. *Gli incerti profili di rilevanza costituzionale della semplificazione*.

5. *Semplificazione, "deprocedimentalizzazione", liberalizzazione: i nuovi imperativi della disciplina delle attività economiche*.

E' a questo punto necessario, allo scopo di tratteggiare lo sfondo sul quale si stagliano le peculiarità ed i problemi specifici della tutela procedimentale dell'ambiente, soffermarsi brevemente sui modelli generali e sulla loro evoluzione, con particolare attenzione al ruolo in essa assunto dall'obiettivo della semplificazione.

Il tema è certamente troppo ampio per una trattazione esaustiva in questa sede. Sarà tuttavia sufficiente, ai nostri limitati fini, esaminare alcuni dati fondamentali, già fatti ripetutamente oggetto di analisi da parte della dottrina. Nel prosieguo della trattazione, essi saranno richiamati, ed eventualmente approfonditi, in tutte le occasioni in cui si imporrà il confronto tra procedimenti in materia ambientale e disciplina generale del procedimento.

Può considerarsi un dato ormai acquisito nella riflessione scientifica che il passaggio (o quantomeno i tentativi in questo senso) da un modello di amministrazione fondato essenzialmente sul principio di legalità ad un modello legato altresì a criteri e principi di tipo "aziendalistico" (economicità, efficienza, efficacia)<sup>65</sup> abbia inciso in modo sostanziale anche sulla disciplina e sul ruolo del procedimento.

---

<sup>65</sup> Sull'eccesso di "legalismo" nella cultura dell'Amministrazione e le sue cause si v. S. CASSESE, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 1983 e G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Bologna, 1996. Il problema non riguarda, peraltro, solo il nostro Paese ed anzi frequentemente considerato, soprattutto in ambito anglosassone, una caratteristica comune agli Stati dell'Europa mediterranea: si v. W. KICKERT, *Distinctiveness of administrative reform in Greece, Italy, Portugal and Spain. Common characteristics od context, administrations and reforms*, in *Public administration*, 2011, 3, 807 ss.

I problemi dell' "amministrazione di risultato"<sup>66</sup> ed i suoi valori rappresentano, in effetti, il riferimento ultimo di tutte le principali linee evolutive della normativa in materia e della sua applicazione giurisprudenziale.

E' certamente utile richiamare le principali.

In primo luogo, la progressiva dequotazione dei c.d. vizi formali e procedurali (particolarmente a seguito dell'introduzione dell'art. 21-octies della l. 7 agosto 1990, n. 241<sup>67</sup>). Come è stato acutamente rilevato, essa ha comportato conseguenze di non poco momento sul sistema di tutela degli interessi da parte dell'Amministrazione, implicando lo spostamento dell' "asse" della loro valutazione e composizione dal procedimento al processo, dall'Amministrazione al giudice<sup>68</sup>. Proprio tale conseguenza, insieme all'evidente *favor* per la

---

<sup>66</sup> Resta imprescindibile il riferimento a L. IANNOTTA, *Principio di legalità e amministrazione di risultato*, in *Scritti in onore di Elio Casetta*, cit., 741; ID. *Previsione e realizzazione del risultato nella pubblica amministrazione: dagli interessi ai beni*, in *Dir. amm.*, 1999, 57; ID. *La considerazione del risultato nel giudizio amministrativo: dall'interesse legittimo al buon diritto*, in *Dir. proc. amm.*, 1998, 299. Si v. anche A. ROMANO TASSONE, *Sulla formula "amministrazione per risultati"*, in *Scritti in onore di Elio Casetta*, cit., 813 e M.R. SPASIANO, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, 2003.

<sup>67</sup> Tra i contributi più significativi si v. F. FRACCHIA – M. OCCHIENA, *Teoria dell'invalidità dell'atto amministrativo e art. 21-octies: quando il legislatore non può e non deve*, in *www.giustamm*; D.U. GALETTA, *Notazioni critiche sul nuovo art. 21-octies della l. 241/1990*, *ivi*; ID., *Violazione di norme sul procedimento e annullabilità del provvedimento*, Milano, 2003; V. PARISIO, *Vizi formali, procedimento e processo amministrativo*, Milano, 2004. F. LUCIANI, *Il vizio formale nella teoria dell'invalidità amministrativa*, Torino, 2003. Da ultimo: R. GIOVAGNOLI, *I vizi formali e procedurali*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, cit., 950. Per un'analisi dei problemi, non esclusivamente giuridici, sottesi al tema della dequotazione della "forma" si v. S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La forma presa sul serio. Formalismo pratico, azione amministrativa ed illegalità utile*, Torino, 2006.

<sup>68</sup> Come evidenziato criticamente da D.U. GALETTA, *Il procedimento amministrativo nella scienza del diritto amministrativo in Italia: linee generali di sviluppo e critica di alcune recenti "involutioni"*, in *Foro amm. Tar*, 2011, 3785 ss. E' stato altresì osservato che, mentre nell'originaria impostazione della l. n. 241 il procedimento emergeva, in primo luogo, come strumento di garanzia del cittadino, le successive riforme sembrano ispirate all'idea che il cittadino debba essere tutelato (o "soddisfatto") mediante l'adozione in tempi certi di un provvedimento assoggettabile al controllo del giudice, nella logica del provvedere "purchè sia": M. DELSIGNORE, *La valutazione tecnica ed i suoi riflessi sul procedimento*, in *Foro amm. CdS*, 2010, 5, 1135. Di grande interesse le considerazioni di A. PUBUSA, *In dubio pro procedimento. Note in tema di rischio d'impresa e rischio da incertezza procedimentale*, in *Dir. pubb.*, 2005, 1, 154 ss.: l'Autore sostiene che all'ombra dell'idea secondo la quale la presenza dei vizi "formali" non giustificerebbe la riedizione del procedimento si cela una concezione del processo amministrativo diametralmente opposta a quella di giurisdizione di diritto soggettivo, che si esplica in un processo di parti poste su di un piano di parità. Svalutando il vizio formale, infatti, non si fa altro che giudicare prevalente l'interesse alla speditezza dell'azione amministrativa su quello del ricorrente, che potrebbe trarre vantaggio anche dalla sua mera riedizione. Cfr. sul punto A. CARBONE, *Procedimento amministrativo e partecipazione: giurisprudenza amministrativa e costituzionale e concezioni dell'idea di giustizia*, in *Dir. pubb.*, 2009, 1, 265 ss., ove si evidenzia che alle diverse prospettive del "giusto procedimento" e del "giusto provvedimento" paiono sottese addirittura due concezioni diverse della giustizia.

"deprocedimentalizzazione" di interi settori, ha indotto alcuni a parlare di "declino della cultura del procedimento"<sup>69</sup>.

La dequotazione dei vizi formali e procedimentali (che implica quella delle relative norme) ha avuto importanti conseguenze anche su di un secondo nodo problematico, vale a dire sulla progressiva dequotazione del ruolo della partecipazione<sup>70</sup>.

La portata di tali conseguenze può essere immediatamente intuita osservando i tentativi della giurisprudenza più recente<sup>71</sup> di fornire in termini astratti, quasi di principio, un elenco dei presupposti per la disapplicazione degli istituti di partecipazione, vale a dire delle ipotesi nelle quali l'Amministrazione può ritenersi legittimata a non promuovere la partecipazione dell'interessato al procedimento.

In questo contesto, che manifesta se non il "declino" certamente un profondo ridimensionamento del ruolo del procedimento nell'attività amministrativa, si inserisce il tema, ampio e controverso, della semplificazione procedimentale<sup>72</sup>.

Ampio in quanto, come evidenziato dalla migliore dottrina, esso non può ritenersi limitato all'applicazione specifici istituti<sup>73</sup> e controverso poiché, trascorsi

---

<sup>69</sup> D. MASTRANGELO, *La cultura del procedimento e il suo declino*, in ID. (a cura di), *L'alta velocità nell'amministrazione*, Roma, 2009, 9 ss.

<sup>70</sup> Cfr. F. FRACCHIA – M. OCCHIENA, *Teoria dell'invalidità dell'atto amministrativo e art. 21-octies: quando il legislatore non può e non deve*, in *www.giustamm*, in part. 30-31, ove si afferma che l'art. 21-octies avrebbe contribuito a "disarmare" la partecipazione. Similmente R. FERRARA, *La legge sul procedimento amministrativo*, in *Dir. e proc. amm.*, 2011, 1, 65. Si v. anche le considerazioni di F. SATTA, *Contraddittorio e partecipazione nel procedimento amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2010, 299: "L'unica cosa che non si può fare è lasciare all'amministrazione ed al giudice decidere se la partecipazione sarebbe stata utile o inutile. E' una questione di civiltà".

<sup>71</sup> Così, emblematicamente, in Cons. St., sez. IV, 15 dicembre 2011, n. 6618, in *Foro amm. CdS*, 2011, 12, 3685, ove si afferma, tra l'altro, la necessità di interpretare le norme sulla partecipazione procedimentale in senso "antiformalista", avendo a mente la "prevalenza" dei principi di "economicità e speditezza" dell'azione amministrativa (*sic*). Similmente, Cons. St., Sez. IV, 17 settembre 2012, n. 4925, in *www.giustamm.it*, e Cass. Civ., 30 settembre 2009, n. 20935, sulla quale si v. le notazioni critiche di F. SATTA, *Contraddittorio e partecipazione nel procedimento amministrativo*, cit., 299 ss.

<sup>72</sup> In effetti, gli istituti di semplificazione, nella loro estrema eterogeneità, sembrano accomunati soprattutto dalla finalità comune di "garantire il raggiungimento di un risultato, indipendentemente dalle <<resistenze>> o dalle <<difficoltà>> che nel procedimento possano configurarsi": E. CASETTA, *La difficoltà di semplificare*, cit., 342). Similmente, R. TOMEI, *Il procedimento amministrativo tra evoluzione della società e trasformazioni dell'amministrazione*, in ID. (a cura di), *La nuova disciplina dell'azione amministrativa*, Padova, 2005, 9. Più di recente, si v. le osservazioni critiche di S. PAPARO, *Per una semplificazione di risultato*, in A. NATALI - G. TIBERI, *La tela di Penelope. Primo rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, cit., 235 ss. e in *Astrid Rassegna*, n. 106-2010, disponibile su *www.astrid-online.it/rassegna*.

<sup>73</sup> Come affermato, condivisibilmente, da N. LONGOBARDI (*Attività economiche e semplificazione amministrativa. La "direttiva bolkenstein" modello di semplificazione*, in *Dir. e proc. amm.*, 2009, 695 ss.) esso comprende una serie estremamente varia di istituti, obiettivi e problematiche, vale a dire: "l'insieme degli strumenti volti ad eliminare ingiustificati oneri burocratici ed impedimenti all'attività, a snellire e rendere più agevoli, ove necessari, gli adempimenti amministrativi di persone ed imprese, a migliorare l'efficienza e la celerità dell'amministrazione. Liberalizzazioni di attività (anche parziali), deregolamentazioni, deprocedimentalizzazioni, eliminazioni di

oltre vent'anni dalla comparsa del termine nella legislazione italiana<sup>74</sup>, esso mantiene un significato ambiguo, risultando evidente che gli interventi di semplificazione si risolvono talvolta nell'alleggerimento degli oneri a carico del privato, ma altre di quelli a carico dell'amministrazione<sup>75</sup>. Proprio tale constatazione ha indotto taluni a parlare di una progressiva "burocratizzazione del privato"<sup>76</sup>.

La semplificazione non riguarda, com'è noto, esclusivamente la disciplina del procedimento: anzi, l'iniziale tendenza a concentrare su questo fronte tutte le iniziative di semplificazione amministrativa può dirsi superata<sup>77</sup> ed esse si estendono ora all'attività normativa ed all'organizzazione<sup>78</sup>.

Il suo aspetto procedimentale, tuttavia – oltre ad assumere rilievo primario nella prospettiva di questo studio – rimane quello in cui si concentrano le principali problematiche, sia nella prospettiva del diritto amministrativo generale che in quella del diritto dell'ambiente. E', infatti, la semplificazione procedimentale a porre i problemi della sua difficile compatibilità con i principi supremi di razionalità procedurale, con l'apertura del procedimento alla partecipazione degli interessati e con la tutela dei terzi. Problemi, questi, che possono dirsi del tutto estranei alla semplificazione normativa ed organizzativa.

Ad oltre due decenni dall'esplosione del tema della semplificazione, esso non si pone più nei termini in cui appariva inizialmente. La sua rilevanza, infatti, è divenuta tale che può apparire ormai riduttivo definirla come l'obiettivo di una

---

procedimenti ed atti amministrativi, accelerazione dei procedimenti attraverso misure varie, autocertificazioni e semplificazione documentale”.

<sup>74</sup> Di “neologismo coniato nel Capo IV della legge n. 241 del 1990”, presto assunto a “parola chiave, quasi magica” che ha contraddistinto le riforme amministrative degli anni Novanta, parla A. CROSETTI, *La semplificazione procedimentale nel governo del territorio: conferenze e accordi di copianificazione*, in *Quaderni regionali*, 2011, 1, 21. Come evidenziato dalla dottrina, i primi interventi volti alla accelerazione delle procedure relative alla realizzazione di opere pubbliche ed in materia di edilizia risalgono al decennio precedente: si v., *ex multis*, M.A. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo fra semplificazione e partecipazione: un difficile temperamento fra accelerazione e garanzie*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Il procedimento amministrativo fra semplificazione e partecipazione. Modelli europei a confronto*, Milano, 2000, 3.

<sup>75</sup> Ancora attuali paiono le considerazioni espresse sul punto da A. TRAVI, *Tecniche di semplificazione e riforma amministrativa in Italia*, in *Scritti in onore di Elio Casetta*, I, Napoli, 2001, 536 ss.

<sup>76</sup> G. VIRGA, *La semplificazione amministrativa e la “burocratizzazione” del privato*, in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it); S. AMOROSINO, *L'«amministrativizzazione» del diritto delle imprese*, in *Dir. amm.*, 2011, 608. Più in generale, sul tema: G. NAPOLITANO, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano, 2003, 155 ss.

<sup>77</sup> A. NATALINI, *La qualità della regolazione in Italia: una visione di insieme*, in A. NATALINI – G. TIBERI (a cura di), *op. cit. sup.*, 19 e S. PAPARO, *Per una semplificazione di risultato*, *ivi*, 237 ss.

<sup>78</sup> Ciascuno di questi aspetti assume rilevanza anche con riferimento alla tutela ambientale: si v. M. RENNA, *Semplificazione e ambiente*, in *Riv. giur. edil.*, 2008, parte II, pp. 37 ss. (una versione aggiornata dello studio è stata pubblicata con il titolo *Le semplificazioni amministrative (nel d.lgs. n. 152/2006)*, in M. P. CHITI – R. URSO (a cura di), *Studi sul Codice dell'Ambiente*, Torino, 2009, 141 ss.).

generale politica di *better regulation*<sup>79</sup> finalizzata alla rimozione di ostacoli allo sviluppo economico e promossa da entità sovranazionali quali OCSE ed Unione Europea<sup>80</sup>.

Essa ha assunto, piuttosto, il ruolo di criterio-guida della disciplina delle attività economiche<sup>81</sup>, capace di ribaltare gli schemi tradizionali e di creare, almeno in relazione a tali attività, un nuovo modello di amministrazione<sup>82</sup>.

Si consideri, a titolo di esempio, quanto recentemente previsto dall'art. 3 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138 (conv. con mod. in l. 14 settembre 2011, n. 148). Sancito il principio per cui "*l'iniziativa e l'attività economica private sono libere ed è permesso tutto ciò che non è vietato dalla legge*", viene disposta l'abrogazione di tutte le disposizioni contrastanti e – ciò che più conta – la conseguente "*diretta applicazione degli istituti della segnalazione di inizio di attività e dell'autocertificazione con controlli successivi*"<sup>83</sup>. Due degli istituti di semplificazione del Capo IV della l. n. 241/1990 si candidano così a divenire il modello ordinario dell'azione amministrativa riferita alle attività economiche<sup>84</sup>.

---

<sup>79</sup> In generale, sul tema, si v. N. RANGONE, *The quality of regulation. Myth and reality of good regulation tools*, in *Italian Journal of Public Law*, 2012, 1, 92 ss. e S. WEATHERILL (editor), *Better regulation*, Hart Publ., 2007.

<sup>80</sup> Si v., *ex multis*, F. BASSANINI, in A. NATALINI – G. TIBERI (a cura di), *La tela di Penelope. Primo rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, 2010, 9. L'origine delle politiche di semplificazione a livello continentale (e non solo) può, in effetti, essere rintracciato in alcune prese di posizione della Commissione Europea (Raccomandazione 97/344/CE) e dell'OCSE (Raccomandazione del 9 marzo 1995), che ponevano in relazione gli oneri burocratici e l'eccesso di regolazione con le crescenti difficoltà competitive delle economie sviluppate: cfr. M.A. SANDULLI, *op. cit. sup.*, 2. Oggi, tutte le principali istituzioni internazionali affermano esplicitamente l'esistenza di un *trade off* tra regolamentazione e crescita economica (per tutti: S. DJANOKOV – C. MCLIESH – R. RAMALHO, *Regulation and Growth*, The World Bank, 2006) ed anche in ambito nazionale è ormai sostanzialmente incontestata l'affermazione che il "peso della burocrazia" costituirebbe una delle prime cause di ostacolo allo sviluppo economico del Paese: si v., da ultimo, la *Relazione sullo stato della Pubblica Amministrazione 2010-2011*, disponibile su [www.innovazionepa.gov.it](http://www.innovazionepa.gov.it), in cui si afferma (p. 271), inoltre, che "la crisi economica ha imposto una forte accelerazione degli interventi di semplificazione amministrativa", ponendo in evidenza lo strettissimo legame instaurato tra semplificazione e sviluppo, nell'ottica del "semplificare per crescere".

<sup>81</sup> Cfr. A. MASSERA, *I criteri di economicità, efficacia ed efficienza*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, cit., 54.

<sup>82</sup> Cfr., in proposito, R. FERRARA, *La segnalazione certificata di inizio attività e la tutela del terzo: il punto di vista del giudice amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, 1, 194: "la Scia, non meno del silenzio-assenso e di altri modelli "minori", ci ricorda che si sta giocando una vera e propria partita, culturale e financo "ideologica", oltre che tecnico-giuridica, il cui esito finale (semmai esso verrà raggiunto!) comporterà verosimilmente la ridefinizione dell'idea stessa di pubblica amministrazione".

<sup>83</sup> Con sent. n. 200/2012 (in [www.giurcost.it](http://www.giurcost.it), con commento di F. SAIITTO), la Corte Costituzionale ha dichiarato illegittima la previsione dell'abrogazione automatica delle disposizioni contrastanti con il principio enunciato, in ragione della assoluta incertezza degli effetti che essa avrebbe prodotto, non superabile in via interpretativa e pertanto contraria al principio di ragionevolezza.

<sup>84</sup> L'effettiva portata della "riforma" così delineata dipende in larga misura dalla sua effettiva applicabilità e dalla concreta applicazione che essa riceverà (si vedano in proposito le osservazioni critiche di G. FONDERICO, *La "manovra di agosto"*, in *Giornale dir. amm.*, 2012, 1, 11): essa

Un ulteriore passo nella medesima direzione è stato compiuto con il d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (conv. con mod. in l. 22 dicembre 2011, n. 214, c.d. "salva-Italia"), che ha sancito il principio secondo il quale "*la disciplina delle attività economiche è improntata al principio di libertà di accesso, di organizzazione e di svolgimento, fatte salve le esigenze imperative di interesse generale, costituzionalmente rilevanti e compatibili con l'ordinamento comunitario, che possono giustificare l'introduzione di previ atti amministrativi di assenso o autorizzazione o di controllo, nel rispetto del principio di proporzionalità*<sup>85</sup>", disponendo altresì l'immediata abrogazione di alcune tipologie di "restrizioni" all'accesso alle attività economiche<sup>86</sup>.

Nel corso del 2012, poi, ulteriori provvedimenti di liberalizzazione e semplificazione si sono susseguiti, confermando e rafforzando le scelte già compiute nell'anno precedente.

In particolare, il d.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (conv. con mod. in l. 27/2012, c.d. "decreto liberalizzazioni"), fermi restando i principi enunciati dal precedente d.l. n. 138/2011, ha disposto, all'art. 1 - significativamente rubricato "*Liberalizzazione delle attività economiche e riduzione degli oneri amministrativi sulle imprese*" - l'abrogazione di tutte le disposizioni recanti "*limiti numerici, autorizzazioni, licenze, nulla osta o preventivi atti di assenso dell'amministrazione comunque denominati per l'avvio di un'attività economica non giustificati da un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario nel rispetto del principio di proporzionalità*", nonché di quelle che "*pongono divieti e restrizioni alle attività economiche non adeguati o non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite, nonché le disposizioni di pianificazione e programmazione territoriale o temporale autoritativa con prevalente finalità economica o prevalente contenuto economico, che pongono limiti, programmi e controlli non ragionevoli, ovvero non adeguati ovvero non proporzionati rispetto alle finalità pubbliche dichiarate e che in particolare impediscono, condizionano o ritardano l'avvio di nuove attività economiche o l'ingresso di nuovi operatori economici ponendo un trattamento differenziato rispetto agli operatori già presenti sul mercato, operanti in contesti e condizioni*

---

esprime tuttavia in modo inequivocabile l'intenzione del legislatore e l'obiettivo cui tendono i più recenti tentativi di riforma.

<sup>85</sup> Sulla nozione comunitaria del principio di proporzionalità, qui invocata, si v. G. DELLA CANANEA - C. FRANCHINI, *I principi dell'amministrazione europea*, Torino, 2010, 97 ss.

<sup>86</sup> Recita infatti l'art. 34, comma terzo, del decreto: "Sono abrogate le seguenti restrizioni disposte dalle norme vigenti: a) il divieto di esercizio di una attività economica al di fuori di una certa area geografica e l'abilitazione a esercitarla solo all'interno di una determinata area; b) l'imposizione di distanze minime tra le localizzazioni delle sedi deputate all'esercizio di una attività economica; c) il divieto di esercizio di una attività economica in più sedi oppure in una o più aree geografiche; d) la limitazione dell'esercizio di una attività economica ad alcune categorie o divieto, nei confronti di alcune categorie, di commercializzazione di taluni prodotti; e) la limitazione dell'esercizio di una attività economica attraverso l'indicazione tassativa della forma giuridica richiesta all'operatore; f) l'imposizione di prezzi minimi o commissioni per la fornitura di beni o servizi; g) l'obbligo di fornitura di specifici servizi complementari all'attività svolta".

*analoghi, ovvero impediscono, limitano o condizionano l'offerta di prodotti e servizi al consumatore, nel tempo nello spazio o nelle modalità, ovvero alterano le condizioni di piena concorrenza fra gli operatori economici oppure limitano o condizionano le tutele dei consumatori nei loro confronti".*

Ma più importante ancora è forse il principio, sancito dal medesimo articolo, secondo il quale: *"le disposizioni recanti divieti, restrizioni, oneri o condizioni all'accesso ed all'esercizio delle attività economiche sono in ogni caso interpretate ed applicate in senso tassativo, restrittivo e ragionevolmente proporzionato alle perseguite finalità di interesse pubblico generale (...)".*

Anche se è lecito avere dubbi sulla reale efficacia di simili norme "manifesto", esse esprimono con chiarezza l'orientamento del legislatore, che mira a conseguire una radicale trasformazione del ruolo e dell'atteggiamento dell'amministrazione pubblica nei confronti delle attività economiche, ispirato dal principio, di portata evidentemente "costituzionale" (come dimostrano i paralleli tentativi di riforma dell'art. 41 Cost.), per cui ogni limitazione alla libertà di iniziativa economica privata deve ritenersi legittima solo se rispondente a numerosissimi requisiti di carattere generale.

Con il successivo d.l. 9 febbraio 2012, n. 5 (conv. con mod. in l. 4 aprile 2012, n. 35), c.d. "decreto semplificazioni", sono state introdotte numerosissime modifiche legislative nei principali settori di rilevanza economica (dal lavoro agli appalti pubblici), distinguendo significativamente tra le misure di "semplificazione per i cittadini" e quelle di "semplificazione per le imprese" (queste ultime quantitativamente e qualitativamente superiori).

Il tema della semplificazione sembra così aver definitivamente trovato la sua principale (e naturale) collocazione in un settore specifico dell'attività amministrativa, quello relativo alle attività economico-produttive<sup>87</sup>. Un settore evidentemente caratterizzato dal fatto che in esso si misurano interessi "forti", di natura economica, più che quelli genericamente attribuibili al cittadino comune<sup>88</sup>.

Di tutto ciò è certamente responsabile l'impulso fornito dalla normativa comunitaria.

Gli interventi più recenti, come quelli testé richiamati, si inseriscono infatti nel solco tracciato da un atto la cui rilevanza ha probabilmente tardato ad essere colta

---

<sup>87</sup> D'altronde, proprio le esigenze legate allo sviluppo ed alla competitività dell'economia sono alle origini delle riforme orientate alla semplificazione amministrativa, come riconosciuto da tempo in dottrina: in questi termini, *ex multis*, L. CICI, *Attività produttive e semplificazione*, in AA.VV., *La semplificazione amministrativa*, Bologna, 1999, 279 ss. e P. CARROZZA, *ivi*, 212 ss.

<sup>88</sup> Alcuni recenti arresti della giurisprudenza appaiono, in proposito, emblematici. Si v. Cons. St., Sez. V, 21 marzo 2011, n. 1739, in tema di danno da ritardo, ove si afferma che: *"il tempo è un bene della vita per il cittadino [...] il ritardo nella conclusione di un qualunque procedimento è sempre un costo, dal momento che il fattore tempo costituisce una essenziale variabile nella predisposizione e nell'attuazione di piani finanziari relativi a qualsiasi intervento, condizionandone la relativa convenienza economica"*. Si parla del "cittadino", ma si ha in mente, con ogni evidenza, l'impresa.

dalla dottrina amministrativistica italiana<sup>89</sup> : la direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, n. 123, meglio conosciuta come “direttiva servizi” o direttiva “Bolkenstein”, dal nome del suo promotore<sup>90</sup>.

Essa ha significativamente limitato la facoltà del legislatore nazionale di sottoporre ad autorizzazione preventiva l’esercizio di numerose attività economiche, configurandola come potere discrezionale soggetto al rispetto del principio di proporzionalità<sup>91</sup>, manifestando così, al massimo livello di coerenza, il generale sfavore del diritto comunitario per il regime autorizzatorio<sup>92</sup>.

Nell’attuare la direttiva, l’Italia ha fatto ricorso ai due principali istituti di semplificazione di cui alla legge sul procedimento amministrativo – il silenzio-assenso e la segnalazione (già dichiarazione) di inizio attività – configurando la seconda come istituto ad applicazione generale e residuale ed il primo come modalità generale di conclusione dei procedimenti autorizzatori (ora divenuti eccezionali), salvo contraria disposizione, da giustificarsi con “motivi imperativi di interesse generale”<sup>93</sup>.

L’obiettivo di tali interventi - ed effetto principale dell’applicazione di entrambi gli istituti - è costituito, con ogni evidenza, dalla riduzione dei tempi necessari all’avvio delle attività da essi disciplinate. Avvio che, nel caso della S.C.I.A., può coincidere con la presentazione stessa della segnalazione da parte del privato e che, nelle residuali ipotesi di autorizzazione soggette a silenzio-assenso, non può essere ritardato oltre i termini legali per la conclusione del procedimento, se non tramite l’adozione tempestiva di un provvedimento negativo, immediatamente impugnabile davanti al giudice.

---

<sup>89</sup> Così, condivisibilmente, V. PARISIO, *Direttiva “Bolkenstein”, silenzio-assenso, d.i.a., “liberalizzazioni temperate”, dopo la sentenza del Consiglio di Stato, A.p. 20 luglio 2011 n. 15*, in *Foro amm. Tar*, 2011, 2979.

<sup>90</sup> In *Gazzetta U.E.* 27 dicembre 2006, n. 376, formalmente recepita in Italia dal d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59. Un parziale recepimento dei principi della direttiva era contenuto nel d.l. 25 giugno 2008, n. 112, conv. con mod. in l. 6 agosto 2008, n. 133 (attraverso le disposizioni denominate “*Impresa in un giorno*”), che ha delegato il Governo all’adozione di un regolamento per la nuova disciplina dello sportello unico per le attività produttive, delega esercitata con D.P.R. 7 settembre 2010, n. 160, il cui ambito di applicazione è più vasto di quello della direttiva comunitaria, in quanto esteso a tutte le attività di produzione di beni e servizi. Anche la l. 18 giugno 2009, n. 69 (v. *infra*, nota 121) conteneva norme di parziale attuazione della direttiva.

<sup>91</sup> L’art. 14 del d.lgs. n. 59/2010, di recepimento della direttiva, prevede che i “regimi autorizzatori [possano] essere istituiti o mantenuti solo se giustificati da motivi imperativi di interesse generale, nel rispetto dei principi di non discriminazione, di proporzionalità (...)”. Cfr. in proposito N. LONGOBARDI, *Attività economiche e semplificazione amministrativa*, cit., 704.

<sup>92</sup> Autorevolmente evidenziata da A. ROMANO, *A proposito dei vigenti artt. 19 e 20 della legge 241 del 1990: divagazioni sull’autonomia dell’amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2006, 513, e più di recente da E. D’APUZZO, *Autorizzazione e libertà nella disciplina del commercio*, in *Dir. e proc. amm.*, 2011, 3, 924.

<sup>93</sup> Si v. in particolare l’art. 17 del già citato d.lgs. n. 59/2010, sul quale cfr. V. PARISIO, *op. ult. cit.*, 2980.

6. *La semplificazione come strumento per l'accelerazione dell'azione amministrativa e la valorizzazione del tempo nel procedimento.*

Le menzionate previsioni del d.lgs. n. 59/2010, così come quelle del più recente d.l. n. 138/2011, mostrano con singolare evidenza che l'obiettivo fondamentale degli interventi di semplificazione è quello di garantire un rapido avvio alle attività economico-produttive attraverso, innanzitutto, la loro sottrazione al regime autorizzatorio, con corrispondente marginalizzazione del ruolo della P.A., i cui controlli risultano posticipati e soggetti a termini e condizioni piuttosto stringenti<sup>94</sup>.

In alternativa, lo scopo viene perseguito tramite la ricerca di una maggiore celerità dell'azione amministrativa<sup>95</sup>, attraverso l'impiego di differenti istituti di semplificazione procedimentale capaci di determinare la sua accelerazione, eliminando in radice i possibili stalli procedurali o consentendo il loro superamento, limitando la discrezionalità dell'amministrazione nella determinazione delle fasi e dei momenti procedurali, ovvero responsabilizzandone i funzionari.

La stessa l. n. 241/90 contiene la disciplina dei principali strumenti utilizzati a questo scopo. Si pensi, in primo luogo, alla disciplina dell'inerzia contenuta nelle norme in materia di pareri e valutazioni tecniche (artt. 16 e 17), o a quella dell'inerzia e del dissenso in sede di conferenza di servizi (art. 14 ss.)<sup>96</sup>.

Esse vanno lette, necessariamente, insieme alle previsioni relative all'obbligo di conclusione del procedimento entro tempi prestabiliti (art. 2), al divieto di aggravamento - cioè alla generale interdizione, salvo motivata deroga, di momenti procedurali non previsti dalla normativa - ed alle sanzioni per la violazione del termine legale di conclusione del procedimento, previste dalla più recente

---

<sup>94</sup> Come dimostrato, ad esempio, dall'importanza assunta nella casistica giurisprudenziale dal riferimento agli interventi "in autotutela" previsti dal vigente art. 19, in materia di segnalazione certificata di inizio attività: essendo raro l'intervento tempestivo (entro 60 o 30 giorni), si discute sull'ampiezza e sui presupposti dei poteri esercitabili oltre detto termine, soprattutto nell'ottica della tutela del terzo. Si v., *ex multis*, Ad. Plen n. 15/2011 (in *Foro It.*, 2011, 517, con nota di A. TRAVI); TAR Puglia-Bari, Sez. III, 15.12.2011, n. 1890 (in *Foro amm. Tar*, 2011, 12, 4077); TAR Umbria - Perugia, sez. I, 22.12.2011, n. 400 (in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)); Cons. St., sez. IV, ord. 24.01.2012, n. 299 (in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)).

<sup>95</sup> La tendenza a privilegiare la speditezza dell'azione amministrativa sulla tutela dell'interesse pubblico è piuttosto risalente, ed era già chiaramente avvertita prima dell'entrata in vigore della legge sul procedimento, come rilevato, con specifico riferimento proprio ai procedimenti incidenti sugli interessi ambientali, da P. DELL'ANNO, *La ponderazione degli interessi ambientali nel procedimento amministrativo ed i riflessi nella tutela processuale*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1989, 1, 106-107. L'obiettivo di assicurare una conclusione celere del procedimento è stato ricondotto, in dottrina, al nuovo paradigma dell'amministrazione di risultato osservando criticamente che l'obiettivo dell' "amministrazione efficiente" è stato interpretato quasi esclusivamente nell' "ottica peculiare" di una "attività amministrativa celere": così M. BIGNAMI, *Il tempo del procedimento e il tempo del processo secondo la prospettiva del diritto costituzionale*, in *Foro amm. CdS*, 2011, 12, 3848.

<sup>96</sup> Sulle quali si v. *infra*.

versione dell' art. 2<sup>97</sup>, nonché – sotto forma diversa – dalle norme in materia di danno da ritardo di cui al successivo art. 2-*bis*<sup>98</sup>.

Tali disposizioni, volte alla semplificazione in senso acceleratorio del procedimento, sono espressione di una logica comune a quella che ispira il già illustrato tentativo di sottrarre alcune attività alla disciplina del procedimento (“sprocedimentalizzazione” attraverso D.I.A./S.C.I.A.), o l’impiego diffuso del silenzio-assenso, o ancora la dequotazione dei vizi formali e delle norme sulla partecipazione.

Si tratta, con ogni evidenza, della crescente *valorizzazione del tempo* nell’ambito dell’azione amministrativa, che pare strettamente legata

---

<sup>97</sup> Si v. le modifiche apportate all’art. 2 della l. n. 241/1990 dal d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, conv. con mod. in l. 4 aprile 2012, n. 35, in virtù delle quali: “9. *La mancata o tardiva emanazione del provvedimento costituisce elemento di valutazione della performance individuale, nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente. 9-bis. L'organo di governo individua, nell'ambito delle figure apicali dell'amministrazione, il soggetto cui attribuire il potere sostitutivo in caso di inerzia. Nell'ipotesi di omessa individuazione il potere sostitutivo si considera attribuito al dirigente generale o, in mancanza, al dirigente preposto all'ufficio o in mancanza al funzionario di più elevato livello presente nell'amministrazione. 9-ter. Decorso inutilmente il termine per la conclusione del procedimento o quello superiore di cui al comma 7, il privato può rivolgersi al responsabile di cui al comma 9-bis perché entro un termine pari alla metà di quello originariamente previsto, concluda il procedimento attraverso le strutture competenti o con la nomina di un commissario. 9-quater. Il responsabile individuato ai sensi del comma 9-bis, entro il 30 gennaio di ogni anno, comunica all'organo di governo, i procedimenti, suddivisi per tipologia e strutture amministrative competenti, nei quali non è stato rispettato il termine di conclusione previsto dalla legge o dai regolamenti. [...] 9-quinquies. Nei provvedimenti rilasciati in ritardo su istanza di parte sono espressamente indicati il termine previsto dalla legge o dai regolamenti e quello effettivamente impiegato*”. Si v. in proposito R. GOSO, *Nuove regole in materia di conclusione del procedimento amministrativo*, in *Urb. app.*, 2012, 6, 645 ss.

<sup>98</sup> Sul quale si v. G. MARI, *La responsabilità della p.a. per danno da ritardo*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell’azione amministrativa*, cit., 278 ss. e, da ultimo, F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, vol. I, *La responsabilità della pubblica amministrazione*, Roma, 2012, 361 ss. Il risarcimento per violazione del termine di conclusione del procedimento presuppone l’esistenza di un danno (che pure può essere ritenuto sussistente *in re ipsa*) ed è pertanto riconducibile alla responsabilità di stampo aquiliano, estranea alla logica sanzionatoria. Essa è stata preferita dal legislatore alla previsione di un indennizzo automatico, già prefigurata dall’art. 17, comma primo, lettera f) della l. n. 59/1997 (sul quale si v. F. MELE, *La semplificazione del procedimento amministrativo nelle leggi 15 marzo 1997, n. 59 e 15 maggio 1997, n. 127*, in *Dir. proc. amm.*, 1997, 4, 781 ss.), probabilmente per la preoccupazione di costi eccessivi di quest’ultima soluzione. E’ evidente, tuttavia, l’analogo effetto deterrente che essa può produrre, considerata soprattutto la responsabilità amministrativa del funzionario in caso di risarcimento al privato, che la nuova versione dell’art. 2 espressamente contempla.

all'assunzione dell'impresa come destinatario-tipo dell'azione amministrativa<sup>99</sup> e presenta significative contraddizioni<sup>100</sup>.

Si può osservare, ad esempio, che l'orientamento del legislatore, contrario a quello della giurisprudenza un tempo prevalente, ad attribuire autonoma rilevanza, ai fini risarcitori, alla violazione del termine per la conclusione del procedimento, senza alcuna indagine sull'effettiva spettanza del bene finale cui il privato aspira<sup>101</sup>, appare quanto meno stridente con la contestuale lettura "antiformalista" di altre componenti della disciplina del procedimento, quali, in primo luogo, le norme sulla partecipazione, a sua volta ispirata dall'art. 21-*octies*.

E' evidente quindi che l'applicazione "formalista" o "sostanzialista"<sup>102</sup> delle norme sul procedimento risponde alla volontà di tutelare interessi determinati, genericamente riconducibili alle attività economiche, piuttosto che quelli del *quavis de populo*, che potrebbe preferire la certezza alla celerità e la possibilità di condizionare la decisione in sede procedimentale a quella di disporre rapidamente di un provvedimento impugnabile (o di un silenzio con effetti abilitativi)<sup>103</sup>.

"Deprocedimentalizzazione", semplificazione acceleratoria, dequotazione dei vizi formali e valorizzazione del tempo nell'azione amministrativa paiono pertanto collocabili entro i medesimi confini: quelli di un modello "nuovo", per quanto ancora incompiuto ed incerto, di attività amministrativa, dalle caratteristiche piuttosto distanti da quello tradizionale, ancora dominante nell'ispirazione originaria della l. n. 241/1990.

---

<sup>99</sup> A. TRAVI, *Tecniche di semplificazione e riforma amministrativa in Italia*, cit., 544 e R. FERRARA, *Le "complicazioni" della semplificazione (...)*, cit., 655. La semplificazione amministrativa e la riduzione degli oneri è oggi al centro dello "Statuto dell'impresa" introdotto con l. 11 novembre 2011, n. 180, in attuazione del c.d. *Small business act for Europe*, COM(2008) 394. Si v. F. DICRISTINA, *Lo Statuto delle imprese: una tutela disorganica*, in *Giornale dir. amm.*, 2012, 4, 355.

<sup>100</sup> In tema, sono ancora pienamente attuali i rilievi critici sul collegamento tra istituti di semplificazione e disciplina del tempo del procedimento di G. FONDERICO, *Il nuovo tempo del procedimento, la d.i.a. ed il silenzio-assenso*, in *Giornale dir. amm.*, 2005, 1017 ss.

<sup>101</sup> Si v. E. CASETTA, *Manuale*, XIV ed., Milano, 2012, 661 e 667; G. MARI, *La responsabilità della p.a. per danno da ritardo*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, cit., 278 ss. e F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 361 ss. La scelta del legislatore si è opposta all'orientamento maggioritario della giurisprudenza precedente: si v. F. LIGUORI, *Le regole della funzione e le regole della responsabilità*, Napoli, 2009, 134 ss. In dottrina, diversi autori si sono espressi a favore della risarcibilità del mero ritardo: M. CLARICH, *Termine del procedimento e potere amministrativo*, Torino, 1995, 156 ss.; F.G. SCOCA, *Risarcibilità e interesse legittimo*, in *Dir. pubbl.*, 2000, 35. Tra le poche pronunce giurisprudenziali a favore della risarcibilità del danno da mero ritardo si v. T.A.R. Lazio, Roma, 9 dicembre 2010, n. 35787 e T.A.R. Veneto, 11 febbraio 2010, n. 440, entrambe in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

<sup>102</sup> Concetti, questi, oltremodo generici e imprecisi, ma di sempre più frequente utilizzo.

<sup>103</sup> Ancora attuali, in proposito, le considerazioni espresse in V. PARISIO, *I silenzi della pubblica amministrazione. La rinuncia alla garanzia dell'atto scritto*, Milano, 1996. Di recente, si v. F. MARTINES, *Considerazioni in tema di liberalizzazioni e ruolo della P.A. E' tempo di svolte epocali?*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2012, 10 ss.

## 7. Gli incerti profili di rilevanza costituzionale della semplificazione.

L'origine europea e sovranazionale delle politiche di semplificazione amministrativa attribuisce necessariamente ai relativi interventi un alto livello di priorità e cogenza. Se si considera, poi, la loro incidenza sull'organizzazione e sull'attività amministrativa, nonché sul sistema delle garanzie del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione<sup>104</sup>, è sostanzialmente inevitabile che si ponga il problema della possibile rilevanza costituzionale della semplificazione.

Nel complesso sistema di governo multilivello che caratterizza l'attuale assetto costituzionale italiano, tale problema non poteva che manifestarsi nell'ambito dell'incerto riparto di competenze normative tra Stato e Regioni in materia di disciplina del procedimento<sup>105</sup> e del relativo contenzioso costituzionale.

L'attuazione delle politiche di semplificazione procedimentale comporta infatti, sul piano delle competenze legislative e normative, l'intersezione di almeno due differenti problemi.

Per un verso, il nuovo Titolo V della Costituzione pone con chiarezza il compito di recepire e rispettare il diritto europeo in capo sia ai legislatori regionali che al legislatore statale, senza che in tale materia lo Stato possa vantare altro ruolo che quello di controllore e regolatore in via "sussidiaria"<sup>106</sup>. Per altro verso, la mancata previsione, nel testo costituzionale, di una materia denominata "procedimento amministrativo" ha condotto gli interpreti e la giurisprudenza della Corte ad individuare un criterio flessibile di allocazione delle relative competenze: criterio in virtù del quale la disciplina di un dato procedimento (e quindi, di riflesso, della sua "semplificazione") può essere attribuita al legislatore statale o regionale in virtù dell'ambito materiale cui esso inerisce e delle finalità perseguite dall'intervento, le quali possono, a loro volta, ricondurlo ad una delle "materie-fine" capaci di interferire trasversalmente con l'ordine delle competenze<sup>107</sup>.

---

<sup>104</sup> La disciplina del procedimento si pone, infatti, come statuto delle garanzie del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione: si v. P. LAZZARA, *La disciplina del procedimento amministrativo nel riparto delle competenze stato-regione*, in *Dir. amm.*, 2007, 105 ss., che richiama in proposito C. E. GALLO, *La riforma della legge sull'azione amministrativa ed il nuovo Titolo V della Cost.*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it).

<sup>105</sup> Sul quale si v., *ex multis*, E. LAMARQUE, *L'ambito di applicazione della legge sul procedimento amministrativo*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, cit., 1243 ss. e P. LAZZARA, *La disciplina del procedimento amministrativo nel riparto delle competenze Stato-Regione*, cit.; D. SORACE, *La disciplina generale dell'azione amministrativa dopo la riforma del Titolo V Cost. Prime considerazioni*, in *Le Regioni*, 2002, 757.

<sup>106</sup> Art. 117, comma quinto, Cost. La necessità di recepire tempestivamente la normativa europea, ad esempio, può giustificare un intervento normativo statale che ecceda i limiti del riparto di competenza fissato dall'art. 117, facendogli tuttavia assumere natura "cedevole", in quanto il sopraggiungere della disciplina regionale sostituirà automaticamente quella statale. Si v. G.U. RESCIGNO, *Attuazione regionale delle direttive comunitarie e potere sostitutivo dello Stato*, in *Le Regioni*, 2002, 4, 792 ss.

<sup>107</sup> Cfr. P. LAZZARA, *La disciplina del procedimento (...)*, cit., 113 ss.; G. FARES, *Il procedimento amministrativo*, in G. CORSO - V. LOPILATO, *Il diritto amministrativo dopo le riforme*

Come si vedrà, richiamando brevemente le soluzioni ipotizzate da dottrina e giurisprudenza, la questione centrale, che consente di definire i limiti delle competenze statali e regionali e di conseguenza la derogabilità o meno, in un senso o nell'altro, degli interventi di semplificazione procedimentale, è quello dei diversi titoli di competenza invocabili a fondamento di detti interventi.

Infatti, mentre una disciplina di semplificazione procedimentale dettata, ad esempio, in funzione di tutela della concorrenza<sup>108</sup> (materia "trasversale"<sup>109</sup> di competenza esclusiva dello Stato) si presenta come sostanzialmente inderogabile da Regioni ed Enti locali, sia in senso di deroghe volte ad una maggiore semplificazione che in senso di deroghe volte a limitare l'applicazione dei relativi istituti, un intervento ricondotto alla fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni (ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera m, Cost.) risulta, almeno in teoria, derogabile in senso rafforzativo da parte del legislatore regionale.

Prima del recepimento della già menzionata direttiva-servizi, ad opera del d.lgs. n. 59/2010<sup>110</sup>, alcune discipline di settore, fortemente influenzate dal diritto comunitario, erano state terreno di scontro tra Stato e Regioni in relazione ad interventi di semplificazione procedimentale, richiedendo l'intervento della Consulta.

Tra le pronunce degne di nota è certamente la sent. n. 336 del 27 luglio 2005<sup>111</sup>, resa in materia di reti e infrastrutture di comunicazione. La relativa disciplina era stata dettata dal d.lgs. 1° agosto 2003, n. 259 (c.d. Codice delle comunicazioni elettroniche), in attuazione di alcune direttive comunitarie<sup>112113</sup>, fra

---

*costituzionali*, Milano, 2006, 563 ss.; E. FOLLIERI, *Le funzioni amministrative nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, 456. Su questa linea si attesta, da sempre, la giurisprudenza costituzionale: si v. Corte Cost., 13 dicembre 1991, n. 465, in *Giur. cost.*, 1991, 3791; Corte Cost., 27 luglio 2005, n. 336, in *Giur. cost.*, 2005, 3165; Corte Cost., 23 novembre 2007, n. 401, in *Giur. cost.*, 2007, 4447; Corte Cost., 17 giugno 2010, n. 221, in *Giur. cost.*, 2010, 2521.

<sup>108</sup> E' evidente, infatti, che la disciplina dei procedimenti autorizzatori relativi all'esercizio di attività economiche ha conseguenze dirette sul regime della concorrenza tra imprese, e può imporre pertanto, alla luce delle norme europee e delle disposizioni costituzionali, l'uniformità della disciplina su tutto il territorio nazionale, con conseguente limitazione della competenza dei legislatori regionali: R. CHIEPPA, *La (possibile) rilevanza costituzionale della semplificazione dell'azione amministrativa*, in *Giornale dir. amm.*, 2009, 262.

<sup>109</sup> Le nozioni di "materia-fine", "materia-valore", "materia-trasversale" sono state oggetto di numerose critiche e paiono in via di superamento nella giurisprudenza costituzionale più recente (si v. P. MADDALENA., *L'interpretazione dell'art. 117 e dell'art. 118 della Costituzione (...)*, cit., 749 ss.). Le si impiega, qui, per designare i settori di competenza riservati allo Stato (tutela dell'ambiente, della concorrenza, etc.) che, avendo una portata prettamente finalistica, si prestano ad interferire con tutti gli altri.

<sup>110</sup> Si v. nota 76.

<sup>111</sup> Corte Cost. n. 336/2005, cit.

<sup>112</sup> Tra le quali assume particolare rilievo, ai nostri fini, la direttiva 2002/20/CE del Parlamento e del Consiglio del 7 marzo 2002 (relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica, c.d. direttiva autorizzazioni).

i cui obiettivi principali vi era l'apertura alla concorrenza del settore attraverso il progressivo smantellamento delle posizioni di monopolio pubblico. La normativa statale di recepimento aveva introdotto procedimenti autorizzatori "semplificati", dettandone una dettagliata disciplina<sup>114</sup> e provocando così la reazione di alcune Regioni, che lamentavano il sostanziale azzeramento delle proprie competenze legislative in materia.

In tale occasione, la Corte rigettò le doglianze delle ricorrenti sulla base di un'interpretazione estensiva della nozione di "principi fondamentali della materia" di cui all'art 117 Cost..

Il ragionamento del Giudice delle leggi prese le mosse dalla considerazione che gli istituti di semplificazione introdotti dal legislatore statale costituiscono attuazione dei principi contenuti nelle direttive comunitarie. Da ciò deriverebbe la loro riconducibilità all'ambito dei "principi fondamentali" di disciplina della materia (le comunicazioni) di competenza concorrente e la conseguente legittimità della loro introduzione da parte del legislatore statale.

A sostegno della propria interpretazione, la Corte richiamò un proprio significativo precedente nel quale, in materia di edilizia e urbanistica, essa aveva affermato che la sostituzione di autorizzazioni e concessioni con la denuncia di inizio attività doveva ritenersi riconducibile ad un principio fondamentale della nuova disciplina, quello per cui "la legislazione regionale e le funzioni amministrative non devono risultare inutilmente gravose per gli amministrati" e devono essere "dirette a semplificare le procedure" (Corte Cost. n. 303/2003).

Come rilevato, dalla dottrina<sup>115</sup>, in tali decisioni la Corte ha opportunamente fatto prevalere le esigenze di uniformità sull'autonomia normativa delle Regioni: esigenze, queste, non più adeguatamente tutelate, nel settore strategico delle comunicazioni, dal nuovo assetto costituzionale. Le argomentazioni impiegate, tuttavia, paiono piuttosto deboli, in quanto sembrano sovrapporre, fino a confonderli, i temi del doveroso rispetto del diritto europeo con quello del riparto di competenze normative.

In una successiva sentenza (Corte Cost., 24 ottobre 2008, n. 350), la Consulta ha nuovamente affrontato il problema, prendendo le mosse da una controversia su di una disciplina procedimentale nella quale si intersecavano le competenze in materia di comunicazione e quelle in materia di edilizia.

In un giudizio di costituzionalità relativo, questa volta, ad una legge regionale, si domandava alla Corte se fosse legittimo, da parte della Regione, assoggettare ad

---

<sup>113</sup> Tra le quali assume particolare rilievo, ai nostri fini, la direttiva 2002/20/CE del Parlamento e del Consiglio, del 7 marzo 2002 (relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica, c.d. direttiva autorizzazioni).

<sup>114</sup> Che prevedevano, in particolare, il ricorso agli istituti della conferenza di servizi, della d.i.a. e del silenzio-assenso, incidendo indirettamente anche sull'ordine delle competenze delle diverse amministrazioni coinvolte, attraverso la disciplina del superamento del dissenso e della devoluzione della decisione finale al Consiglio dei Ministri.

<sup>115</sup> Cfr. G. FARES, *Gli istituti della semplificazione procedimentale (...)*, cit.

una specifica autorizzazione l'esercizio delle attività dei centri di telefonia, riconducibili, a giudizio del rimettente, al Codice delle comunicazioni elettroniche e pertanto già assoggettato alle relative procedure autorizzatorie: la presenza di un "regime autorizzativo ulteriore e duplicativo" sarebbe infatti risultato in contrasto con "le esigenze di semplificazione e tempestività dei procedimenti" poste dalle norme europee e statali.

Nella pronuncia in questione, il Giudice delle leggi, pur richiamando integralmente i principi già affermati nella precedente sentenza n. 336/2005, ha aggiunto una considerazione di non poco rilievo: ha affermato, infatti, che la disposizione di cui all'art. 3 del Codice (dedicato ai principi), secondo la quale la fornitura dei servizi nella materia *de qua* è "libera", consente di ricondurne la disciplina alle materie dell' "ordinamento civile" e della "tutela della concorrenza", di competenza esclusiva statale. Il ragionamento contenuto nella precedente pronuncia è stato pertanto integrato affermando che tali disposizioni, prima ancora di costituire principi fondamentali della materia "ordinamento della comunicazione", sono espressione delle menzionate competenze esclusive "trasversali".

Dalle pronunce esaminate emergono i due fondamentali titoli di competenza invocati a sostegno dell'inderogabilità dell'intervento statale di semplificazione: la sua *riconducibilità ai principi fondamentali* delle materie di competenza concorrente (in virtù, pare di capire, della loro ispirazione comunitaria più che della loro intrinseca natura) e la sua riconducibilità ad *alcune materie di competenza esclusiva*, tra le quali spicca la tutela della concorrenza, "materia-fine" capace di proiettare la sua influenza sui più diversi settori della legislazione.

Emerge inoltre l'affermazione dell'esistenza di un *principio di semplificazione*, di derivazione europea, dalla portata non generale ma relativo a specifici settori del diritto materiale, che consente allo Stato di dettare discipline uniformi dei procedimenti autorizzatori. A rigor di logica, tale principio, con le analizzate conseguenze sul piano costituzionale, dovrebbe ritenersi oggi esteso, a seguito dell'emanazione della direttiva-servizi, al di là dei ristretti ambiti materiali in cui risultava precedentemente invocabile, sino a ricomprendere larga parte delle attività economiche.

La tendenza, manifestata dalla giurisprudenza costituzionale, al sostanziale riaccostamento delle competenze in materia di disciplina del procedimento (nel quale si inseriscono a pieno titolo le decisioni relative alla semplificazione procedimentale), è stata pienamente accolta dal legislatore statale nel 2009, attraverso il più significativo intervento di modifica dell'art. 29 della l. n. 241/1990, relativo all' ambito di applicazione della legge sul procedimento.

Tale intervento, che mirava, come acutamente osservato in dottrina<sup>116</sup>, a troncane il dibattito ancora acceso in materia, ha ampiamente attinto alle proposte di dottrina e giurisprudenza per conferire alla disciplina della l. n. 241 una natura

---

<sup>116</sup> E. LAMARQUE, *op. cit.*, 1238-1239.

sostanzialmente inderogabile, almeno per quanto attiene ai suoi istituti principali<sup>117</sup>.

Esso ha reso inderogabili, riconducendole - sia pure non espressamente - alle materie dell'ordinamento civile e della giustizia amministrativa<sup>118</sup>, le disposizioni relative all'efficacia e all'invalidità del provvedimento, quelle relative all'autotutela amministrativa (Capo IV-*bis*), quelle relative alla responsabilità per danno da ritardo (art. 2-*bis*) ed agli accordi amministrativi (artt. 11-15), nonché alcune delle disposizioni in materia di diritto di accesso ai documenti amministrativi (art. 25, commi 5, 5-*bis* e 6).

Ai commi 2-*bis* e seguenti, invece, l'art. 29 riconduce ora ai livelli essenziali delle prestazioni (l.e.p.), di cui all'art. 117, comma secondo, lettera m) Cost., talune delle disposizioni della legge, stabilendo che le Regioni e gli Enti locali, nell'esercizio delle proprie competenze normative, non possano stabilire "garanzie inferiori", ma possano prevedere "livelli ulteriori di tutela".

Le disposizioni in questione erano inizialmente quelle relative alla partecipazione al procedimento, all'individuazione del suo responsabile, all'accesso agli atti ed alla durata dei procedimenti. Esse attenevano pertanto al nucleo fondamentale delle garanzie del cittadino nei confronti della Pubblica Amministrazione, giustificando pienamente la volontà di dettarne una disciplina uniforme ed eventualmente derogabile solo "in meglio"<sup>119</sup>.

Ad opera della già citata l. n. 122/2010<sup>120</sup>, tuttavia, sono state ricondotte ai l.e.p., accanto agli istituti di garanzia, anche le disposizioni concernenti "la dichiarazione di inizio attività [oggi S.C.I.A.], il silenzio-assenso e la conferenza di servizi: come conseguenza, la disciplina di tali istituti contenuta nella l. 241, nella quale rientra quella del loro ambito applicativo, è divenuta derogabile da Regioni ed Enti locali soltanto nel senso della loro estensione ad ipotesi ulteriori.

Probabilmente conscio dei possibili problemi derivanti da un simile vincolo, il legislatore del 2010 si è affrettato a precisare che è fatta salva la possibilità di individuare, mediante intesa in sede di Conferenza unificata, "casi ulteriori nei quali tali disposizioni non si applicano".

Al di là dei numerosi dubbi sollevati dall'equiparazione, fortemente contraddittoria, di istituti di garanzia (tra i quali spiccano quelli di partecipazione) ed istituti di semplificazione, nonché dalla curiosa scelta di attribuire ad un'intesa interistituzionale l'individuazione dei casi nei quali tali istituti non

---

<sup>117</sup> G. ROSSI, *Principi di diritto amministrativo*, Torino, 2010, 309.

<sup>118</sup> Cfr. E. LAMARQUE, *op. cit.*, 1252.

<sup>119</sup> I dubbi circa la riferibilità ai livelli essenziali delle prestazioni di questo genere di garanzie, e quindi su di una concezione dei l.e.p. non limitata alle prestazioni materiali dell'Amministrazione nei confronti dei cittadini (cfr. ad es. G. BERGONZINI, *Legge dello Stato sull'azione amministrativa e potestà legislativa regionale*, in *Dir. amm.*, 2006, 34 ss.), sono stati efficacemente confutati da G. MORBIDELLI, *Regioni e principi generali del diritto amministrativo*, in *Dir. e soc.*, 2010, 81 ss., cui si rinvia.

<sup>120</sup> Art. 49, comma quarto, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv. con mod. in l. 30 luglio 2010, n. 122.

rappresenterebbero livelli essenziali delle prestazioni<sup>121</sup>, ciò che più rileva, ai fini della presente analisi, è il richiamo ai livelli essenziali delle prestazioni come *titolo di competenza relativo agli istituti di semplificazione procedimentale*.

Come si è anticipato, infatti, esso dovrebbe consentire a Regioni ed Enti locali di introdurre deroghe nel senso di una ancor maggiore estensione dell'ambito applicativo di tali istituti, a differenza dell'invocazione delle materie-fine (come la tutela della concorrenza) o di altre materie di competenza esclusiva quali l'ordinamento civile e la giustizia amministrativa.

Il legislatore ha forse inteso perseguire la strada della "semplificazione come l.e.p." per garantire una maggiore autonomia (sia pure mediata da intese) delle politiche regionali e locali di semplificazione amministrativa? Una simile scelta, per quanto discutibile per gli strumenti utilizzati, risulterebbe forse più rispettosa del nuovo assetto costituzionale rispetto alle tentazioni accentratrici della giurisprudenza della Corte.

La risposta, tuttavia, è negativa. Lo stesso art. 49 del d.l. n. 78/2010 (conv. in l. n. 122/2010) riconduce alla competenza statale la disciplina della S.C.I.A. - modello fondamentale della "sprocedimentalizzazione" delle attività economiche - in virtù di un *doppio titolo*: accanto a quello della determinazione dei l.e.p., quello della tutela della concorrenza<sup>122</sup>.

Per quanto l'autoqualificazione da parte del legislatore sia stata ripetutamente definita irrilevante ai fini del riparto di competenza dalla giurisprudenza costituzionale<sup>123</sup>, è evidente che, nel caso di specie, essa non fa che riprodurre le affermazioni della Corte, alla luce delle quali, paradossalmente, è la sua riferibilità al solo istituto della S.C.I.A. a suscitare i maggiori dubbi. Non si comprende, infatti, perché altri istituti, quali il silenzio-assenso, non andrebbero anch'essi ricondotti alla tutela della concorrenza.

Si deve quindi rilevare, riassumendo, che il tema della rilevanza costituzionale della semplificazione si è sviluppato in modo oltremodo complesso.

La semplificazione è stata riconosciuta come espressione di un principio di origine comunitaria, non generale - in quanto limitato a specifici settori - ma progressivamente esteso ad ambiti sempre più vasti. In ambito interno, la competenza ad attuarlo è stata rivendicata con forza dallo Stato, grazie all'avallo della Corte Costituzionale, in nome di comprensibili esigenze di uniformità e di tempestività nell'attuazione degli indirizzi europei.

---

<sup>121</sup> Le critiche in proposito sono state copiose in dottrina: si v. *ex multis*, R. FERRARA, *La legge sul procedimento amministrativo alla prova dei fatti: alcuni punti fermi... e molte questioni aperte*, cit., 78.

<sup>122</sup> Art. 49, comma 4-ter: "Il comma 4-bis [che sostituisce integralmente il testo dell'art. 19 l. n. 241/1990, NdA] attiene alla tutela della concorrenza ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, e costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ai sensi della lettera m) del medesimo comma".

<sup>123</sup> Da ultimo Corte Cost., 15 gennaio 2010, n. 10, in *Giur. cost.*, 2010, 135 e Corte Cost., 4 dicembre 2009, n. 322, in *Giur. cost.*, 2009, 4857, con nota di T. LOBELLO.

Rimane però incerta, per le ragioni illustrate, la precisa delimitazione dello "spazio di manovra" dei diversi livelli di governo nella loro attuazione e ciò costituisce, come si illustrerà, uno dei principali elementi critici dell'evoluzione della disciplina dei procedimenti in materia ambientale.

### PARTE III. INTERESSI SENSIBILI E LIMITI ALLA SEMPLIFICAZIONE: IL CASO DELLA TUTELA AMBIENTALE.

SOMMARIO 8. *I limiti alla semplificazione associati alla tutela di interessi sensibili; 9. La tendenziale esclusione degli istituti di semplificazione "radicale": S.C.I.A. e silenzio-assenso; 10. La tutela degli interessi sensibili nella disciplina della conferenza di servizi; 11. Gli interessi sensibili nella disciplina di pareri e valutazioni tecniche; 12. Le peculiarità della tutela ambientale nel quadro degli interessi sensibili, tra diritto internazionale, europeo ed interno.*

#### 8. *I limiti alla semplificazione associati alla tutela di interessi sensibili.*

Il nuovo modello di attività amministrativa, che vede nella “sprocedimentalizzazione” e nella semplificazione procedimentale le sue colonne portanti, è ritenuto dallo stesso legislatore, nazionale ed europeo, inadeguato alla tutela di interessi pubblici di particolare rilevanza.

Nello stesso Capo IV della l. n. 241/1990, che contiene, come si è detto, la disciplina *standard* di istituti dall’applicazione sempre più ampia e tendenzialmente generalizzata, emergono in effetti alcuni interessi la cui presenza esclude o attenua l’impatto della semplificazione.

Tra questi, comunemente definiti in dottrina come interessi “sensibili” (o “critici”<sup>124</sup>), compare indefettibilmente il riferimento all’ambiente. Per maggiore chiarezza ed aderenza al dato positivo, ci si soffermerà innanzitutto sulle conseguenze sugli istituti di semplificazione della presenza di interessi sensibili, globalmente considerati, per poi evidenziare quelle che paiono essere le peculiarità dell’interesse ambientale.

Agli interessi sensibili il legislatore si riferisce individuando le amministrazioni preposte alla loro cura (come negli artt. 14, 16 e 17), ovvero mediante il riferimento agli atti ed ai procedimenti che li riguardano (artt. 19-20), cioè individuando indirettamente le relative funzioni di tutela<sup>125</sup>.

---

<sup>124</sup> Per questa definizione, che ha il merito di non alimentare confusioni con altri settori dell’ordinamento, *in primis* quelli relativi ai “dati sensibili” di cui alla normativa sul diritto alla riservatezza, si v. C. VIDETTA, *Commento agli artt. 16-17 l. n. 241/1990*, in R. FERRARA – G.F. FERRARI, *Commentario breve alle leggi in materia di Urbanistica ed Edilizia*, Padova, 2010, 102 ss.

<sup>125</sup> Esse sono, principalmente, tutela dell’ambiente, tutela del paesaggio e dei beni culturali, tutela del territorio, della salute, della sicurezza (o dell’ “incolumità pubblica”) e della difesa nazionale. La disciplina di S.C.I.A. e silenzio-assenso fa riferimento altresì agli atti ed ai procedimenti relativi “all’immigrazione, all’asilo, alla cittadinanza, all’amministrazione della giustizia, all’amministrazione della finanza” (art. 19, comma primo e art. 20, comma quarto).

Gli interessi “sensibili” vengono quindi proposti all’attenzione dell’interprete, in primo luogo, come limite all’applicazione degli istituti di semplificazione procedimentale. Da tale scelta si può trarre immediatamente una elementare conclusione.

Se ne deduce, infatti, che gli istituti della semplificazione procedimentale sono ritenuti potenzialmente lesivi per la necessaria tutela di alcuni interessi pubblici, la cui cura adeguata richiede che essi non trovino applicazione. Il legislatore ha così implicitamente offerto, a ben vedere, una definizione di tipo formale degli interessi “sensibili”, designandoli come interessi che non consentono l’applicazione degli istituti di semplificazione.

Di una definizione esclusivamente formale, tuttavia, non sembra possibile accontentarsi, data la rilevanza delle conseguenze della scelta operata, ed in effetti la dottrina ha tentato di evidenziare le ragioni sostanziali alla base di tale scelta, oltre alle caratteristiche della categoria.

Le prospettive adottate in tale analisi sono state essenzialmente due.

In primo luogo, essa ha individuato, in termini generali, le criticità della semplificazione procedimentale, dalle quali si possono dedurre le ragioni della sua mancata estensione agli interessi sensibili.

E’ stato così evidenziato, in primo luogo, che essa si pone in contrasto con le esigenze di completezza dell’istruttoria, a sua volta imposta dai principi supremi di razionalità procedurale<sup>126</sup>. Parimenti, la semplificazione contrasta con l’apertura del procedimento alla partecipazione degli interessati, altro obiettivo di fondo della l. n. 241/1990<sup>127</sup>, e più in generale con la tutela dei terzi<sup>128</sup>.

Poiché la rilevanza degli interessi sensibili richiede, invece, che essi vengano necessariamente acquisiti nel procedimento e qui adeguatamente valutati e fatti oggetto di ponderazione, la semplificazione appare difficilmente compatibile con essi, in quanto consente una loro estromissione o – in alternativa – un’acquisizione “solo formale”<sup>129</sup>.

---

<sup>126</sup> Si v., *ex multis*, E. CASSETTA, *La difficoltà di “semplificare”*, in *Dir. amm.*, 1998, 3-4, 344; M.A. SANDULLI, *Introduzione al tema*, in *Semplificazione dell’azione amministrativa e procedimento amministrativo alla luce della legge 15 maggio 1997, n. 127*, Milano, 1998, 3 ss.; M. OCCHIENA, *L’incidenza della semplificazione sul potere e sul procedimento amministrativi: riflessioni anche alla luce della nuova disciplina del commercio*, in *Semplificazione dell’azione amministrativa (...)*, cit. sup., 132.

<sup>127</sup> Il conflitto tra apertura alla partecipazione e rapida definizione dei procedimenti costituisce, in effetti, un “nodo irrisolto” (forse il principale) di tutta la disciplina italiana sul procedimento amministrativo: cfr. P. LIGNANI, *La disciplina del procedimento amministrativo e le sue contraddizioni*, in *Dir. proc. amm.*, 1992,3, 579 ss. Cfr. anche L. MONTEFERRANTE, *Interessi pubblici e semplificazione dei procedimenti amministrativi*, Milano, 2000, 16 ss.

<sup>128</sup> E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2008, 470; M.A. SANDULLI, *Semplificazione e garanzia: due strade a volte confliggenti*, in *Scritti in onore di Elio Casetta*, Napoli, 2001, 583 ss.; R. FERRARA, *Le “complicazioni” della semplificazione amministrativa: verso un’amministrazione senza qualità?*, *ivi*, 647 ss. (nonché in *Dir. proc. amm.*, 1999, 323 ss.).

<sup>129</sup> L. MONTEFERRANTE, *op. cit. sup.*, 19 ss.

Da tutto ciò deriva la necessità di escludere l'applicazione di tali istituti nei casi in cui vengano in rilievo interessi sensibili: se ne può dedurre, allora, che caratteristica di tali interessi è quella di richiedere, al massimo grado, il rispetto del principio di razionalità procedurale, attraverso la più ampia estensione e varietà degli apporti procedurali, sia di tipo tecnico che di tipo partecipativo.

La seconda prospettiva adottata dalla dottrina riguarda più direttamente la natura degli interessi ritenuti sensibili ed i tratti comuni tra essi. Che cosa accomuna, infatti, la tutela dell'ambiente, quella del paesaggio, dei beni culturali, del territorio, della salute, della sicurezza e della difesa nazionale?

E' stato osservato, in proposito, che detti interessi corrispondono a valori costituzionali o diritti costituzionalmente garantiti<sup>130</sup>. Lo speciale trattamento loro riservato dalla disciplina del procedimento si inserisce pertanto, in modo coerente, nel più ampio quadro del particolare *status* che tali interessi ricoprono nell'ordinamento.

Ciò è senz'altro vero. Può valere la pena di interrogarsi, piuttosto, sul rapporto tra tali interessi ed altri, certamente ritenuti "critici" dal legislatore, ed oggetto di recenti iniziative volte ad assicurare una maggior tutela anche a livello costituzionale<sup>131</sup>: ci si riferisce, naturalmente, agli interessi economici, o "interessi allo sviluppo" di cui si è in precedenza trattato evidenziando come la semplificazione procedimentale sia prevalentemente orientata alla loro tutela.

Si evidenzia così come, tra gli interessi cui l'ordinamento attribuisce un maggior rilievo, alcuni siano considerati non solo compatibili, ma *meglio tutelati* attraverso il modello di attività amministrativa cui è ispirata la semplificazione, mentre altri sembrano richiedere il ricorso a schemi più tradizionali. Una contrapposizione, questa, che attraverso la diffusione degli istituti di semplificazione procedimentale informa ormai l'intera disciplina dell'azione amministrativa.

#### 9. *La tendenziale esclusione degli istituti di semplificazione "radicale" (S.C.I.A. e silenzio-assenso).*

La stessa l. n. 241/1990 prevede, sin dalla sua versione originale<sup>132</sup>, precise deroghe all'applicazione o alle modalità di funzionamento degli istituti di semplificazione procedimentale associate alla tutela di interessi sensibili.

---

<sup>130</sup> L. MONTEFERRANTE, *op. cit. sup.*, 24.

<sup>131</sup> Ci si riferisce, in particolare alle, proposte di modifica dell'art. 41 Cost. a garanzia di una maggiore libertà economica: si v. i disegni di legge costituzionale C. 4328 e C. 3967 (in [www.camera.it](http://www.camera.it)), sulle quali si v. I. MASSA PINTO, *Norma generale esclusiva e antropologia positiva (o perversa?): le implicazioni giuridico-costituzionali del ddl di revisione dell'art. 41 della Costituzione*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it)

<sup>132</sup> E' interessante notare, peraltro, che le deroghe ed i limiti presenti nella versione originale della l. n. 241/1990 sono stati introdotti quasi tutti in sede di dibattito parlamentare, perché assenti nel

Nei venti anni trascorsi dall'entrata in vigore della legge, la disciplina di tali deroghe è stata oggetto, con riferimento ad alcuni istituti, di significativi interventi di modifica, mentre in altri casi è stata conservata senza alterazioni sostanziali.

E' quindi opportuno procedere alla loro analisi muovendo dalle versioni più risalenti della disciplina dei diversi istituti, fino ad arrivare a quelle attualmente in vigore. L'analisi, che per ovvie ragioni si concentrerà in particolare sulle deroghe associate agli interessi ambientali, può convenientemente iniziare dai due istituti di semplificazione più "radicale" disciplinati dal Capo IV della l. n. 241, vero fulcro del nuovo modello di amministrazione: la segnalazione certificata di inizio attività e il silenzio-assenso (artt. 19 e 20).

La S.C.I.A., già "dichiarazione" e "denuncia" di inizio attività<sup>133</sup>, è disciplinata dall'art. 19 della l. n. 241 in modo, come si è visto, solo parzialmente derogabile da parte di Regioni ed Enti locali.

Esso costituisce senz'altro il modello più radicale di semplificazione procedimentale (tanto da essere stato considerato, non senza contraddizioni, istituto attraverso il quale si è realizzata la liberalizzazione delle relative attività<sup>134</sup>). La sua crescente rilevanza nel sistema contribuisce a spiegare la ragione dei continui interventi del legislatore sulla sua disciplina, che ammontano in totale a undici, dei quali sette nel solo periodo 2010-2012<sup>135</sup>. Va altresì notato

---

testo delle proposte di legge: si v. V. PARISIO, *Tutela dei valori ambientali, paesaggistico-territoriali e semplificazione dell'azione amministrativa alla luce della l. 7 agosto 1990, n. 241*, in *Riv. giur. Rep. It.*, 1991, 1181 ss., che attribuisce tale decisione alla primarietà attribuita ai valori ambientali e paesaggistici dalla giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni Ottanta.

<sup>133</sup> La letteratura sull'istituto è, naturalmente, copiosa. Fra i contributi più significativi si v. V. CERULLI IRELLI, *Modelli procedimentali alternativi in tema di autorizzazioni*, in *Dir. amm.*, 1993, 55; G. AQUARONE, *La denuncia di inizio attività. Profili teorici*, Milano, 2000; A. TRAVI, *La d.i.a. e la tutela del terzo: fra pronunce del g.a. e riforme legislative del 2005*, in *Urb. app.*, 2005, 1332; T. MARTINEZ, *La dichiarazione di inizio attività: natura e regime giuridico*, Torino, 2008; B.G. MATTARELLA, *La S.C.I.A., ovvero dell'ostinazione del legislatore pigro*, in *Giornale dir. amm.*, 2010, 12, 1328.

<sup>134</sup> Così, da ultimo, Ad. Plen. n. 15/2011, cit. Il dibattito sulla riconduzione della d.i.a./S.C.I.A. all'ambito della semplificazione ovvero a quello della liberalizzazione è stato condizionato dalla tormentata evoluzione dell'istituto, ed in particolare dei profili relativi alla legittimazione immediata ovvero differita dell'attività ed ai poteri esercitabili dall'Amministrazione, che hanno condotto gli interpreti a qualificare l'istituto come fattispecie a formazione progressiva capace di condurre ad un provvedimento abilitativo tacito ovvero ad un atto del privato alla cui applicazione consegue la sottoposizione dell'attività interessata a soli poteri di vigilanza (si v., per un'efficace sintesi, P. PROVENZANO, *Riassumendo sulla d.i.a.*, in *Foro amm. Tar*, 2010, 3, 1152 ss.). Si tratta, in effetti, di una questione terminologica: se per liberalizzazione si intende totale "libertà" dall'amministrazione, le attività sottoposte a S.C.I.A. non possono certamente definirsi liberalizzate; al contrario, se per essa si intende la sottrazione al regime autorizzatorio di attività il cui svolgimento è legittimato direttamente dalla legge, ignorando il ruolo degli oneri di informazione posti in capo al privato e la doverosità dei controlli successivi, esse possono senz'altro definirsi liberalizzate.

<sup>135</sup> Sull'art. 19 sono intervenuti, in ordine cronologico: l. 24 dicembre 1993, n. 537; l. 11 febbraio 2005, n. 15; d.l. 14 marzo 2005, n. 35, conv. con mod. in l. 14 maggio 2005, n. 80; l. 18 giugno 2009, n. 69; d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59; d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv. con mod. in l. 30 luglio 2010, n. 122; d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104; d.l. 5 agosto 2010, n. 125, conv. con mod. il l. 1° ottobre

che, in quest'ultimo arco di tempo, ben cinque interventi di modifica sono stati attuati attraverso la decretazione d'urgenza, ad ulteriore conferma della rilevanza che l'istituto ha assunto nei più recenti, convulsi tentativi di riforma amministrativa.

Anche il silenzio-assenso<sup>136</sup>, configurato come modello generale per la conclusione dei procedimenti autorizzatori dalla normativa di recepimento della direttiva-servizi, ha oggi un ambito applicativo estremamente esteso. La sua disciplina generale, contenuta all'art. 20 della l. n. 241/1990, costituisce, al pari di quella della S.C.I.A., livello essenziale delle prestazioni. ed è quindi, come si è illustrato, astrattamente derogabile da parte di Regioni ed Enti locali soltanto nel senso di una maggiore estensione della sua applicazione (salva la sua eventuale riconducibilità alla materia-fine della tutela della concorrenza, alla quale dovrebbe conseguire una sostanziale inderogabilità).

Essa è stata oggetto di diversi interventi correttivi (cinque in totale, dall'entrata in vigore della l. n. 241/1990<sup>137</sup>): di questi, tre incidono direttamente sulla tutela degli interessi sensibili.

Gli articoli 19 e 20 mostrano, con riferimento a quest'ultimo profilo, evidenti analogie: sarà pertanto opportuno esaminarli in parallelo.

Le prima versione dell'art. 19 (l. n. 241/1990) prevedeva che l'allora "denuncia di inizio attività" si applicasse soltanto a casi tassativamente individuati da un apposito regolamento governativo<sup>138</sup>. Del tutto similmente, anche la prima versione dell'art. 20 prevedeva che l'applicazione del silenzio-assenso fosse limitata ai procedimenti individuati tramite regolamento<sup>139</sup>.

Nella loro versione originale, pertanto, gli istituti in parola non avevano applicazione generalizzata e l'esigenza di tutelare gli interessi sensibili poteva essere soddisfatta attraverso una puntuale sottrazione dei relativi procedimenti al loro ambito di applicazione.

---

2010, n. 163; d.l. 13 maggio 2011, n. 70, conv. con mod. in l. 12 luglio 2011, n. 106; d.l. 13 agosto 2011, n. 138, conv. con mod. in l. 14 settembre 2011, n. 148; d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, conv. con mod. in l. 4 aprile 2012, n. 35.

<sup>136</sup> Sul quale si v., *ex multis*, M. D'ORSOGNA - R. LOMBARDI, *Il silenzio-assenso*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, cit. 801 ss. Tra le opere monografiche: M. ANDREIS, *La conclusione inespresa del procedimento*, Milano, 2006. V. PARISIO, *I silenzi della pubblica amministrazione. La rinuncia alla garanzia dell'atto scritto*, Milano, 1996; A. TRAVI, *Silenzio-assenso ed esercizio della funzione amministrativa*, Padova, 1985.

<sup>137</sup> L. 11 febbraio 2005, n. 15; l. 14 marzo 2005, n. 35, conv. con mod. in l. 14 maggio 2005, n. 80; l. 18 giugno 2009, n. 69; d.l. 5 agosto 2010, n. 125, conv. con mod. il l. 1° ottobre 2010, n. 163; d.lgs. 15 novembre 2011, n. 195.

<sup>138</sup> Emanato con D.P.R. 26 aprile 1992, n. 300, che distingueva, individuandole, le attività che potevano essere intraprese immediatamente dopo la denuncia e quelle per le quali era invece necessario attendere il decorso di appositi termini. Entrambi gli elenchi erano, com'è noto, piuttosto brevi. e la eccessiva "prudenza" mostrata nel definire l'ambito applicativo dell'istituto è una delle principali ragioni del superamento del modello dell'individuazione puntuale dei procedimenti sostituibili.

<sup>139</sup> Lo stesso D.P.R. n. 300/1992: v. nota precedente.

Tuttavia, l'eccessiva "prudenza" mostrata nel definire l'ambito applicativo degli istituti, fornì una ragionevole giustificazione per il superamento di tale meccanismo.

Con la l. n. 537/1993<sup>140</sup>, la delimitazione dell'ambito applicativo della d.i.a. mutò sensibilmente: essa divenne capace di sostituire "ogni atto di autorizzazione, licenza, abilitazione, nulla-osta, permesso o altro atto di consenso comunque denominato" cui sia sottoposta l'attività del privato, ad eccezione però "delle concessioni edilizie e delle autorizzazioni rilasciate ai sensi delle leggi 1 giugno 1939, n. 1089, 29 giugno 1939, n. 1497, e del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431".

Vennero così escluse le autorizzazioni in materia di edilizia, nonché quelle funzionali alla tutela dei beni culturali e delle "zone di interesse ambientale". Con il di poco successivo D.P.R. 9 maggio 1994, n. 411 furono individuate ulteriori attività "comunque escluse" dall'applicazione della d.i.a. Tra i procedimenti autorizzatori sottratti alla sua applicazione se ne rinvenivano numerosi di competenza del Ministero dell'Ambiente<sup>141</sup>.

Si realizzò così una prima, significativa deviazione dal metodo originariamente adottato per definire l'ambito applicativo dell'istituto, nel senso della sua generalizzazione. Essa non ebbe, tuttavia, un impatto significativo sulla tutela degli interessi sensibili, che continuò ad operarsi mediante la sottrazione dei relativi atti e procedimenti all'applicazione della d.i.a., individuando questi ultimi in modo puntuale, nello stesso testo dell'art. 19 o in un separato regolamento, in modo sostanzialmente analogo a quanto previsto per il silenzio-assenso.

Tale schema venne definitivamente abbandonato, per entrambi gli istituti, con la l. n. 80/2005<sup>142</sup>.

A seguito di tale intervento, la d.i.a. (ora "dichiarazione di inizio attività" diventò infatti capace di sostituire "ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato (...) ed il silenzio-assenso fu esteso a tutti i "procedimenti ad istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi", con esclusione di quelli in cui la legge, eccezionalmente, attribuisce al silenzio dell'amministrazione il significato di provvedimento negativo.

---

<sup>140</sup> Primo rilevante intervento organico rivolto alla semplificazione procedimentale ed alla delegificazione, nel quale il legislatore enunciò i principi successivamente ripresi, integrati ed attuati dagli ulteriori provvedimenti di semplificazione, cfr. S. PAPARO, *Per una semplificazione di risultato*, in A. NATALINI - G. TIBERI, *op. cit.*, 235.

<sup>141</sup> Si tratta delle autorizzazioni alla costruzione di nuovi impianti di cui al D.P.R. 24 maggio 1988, n. 203, art. 7, di quelle relative agli scarichi nelle acque marine da parte di navi e aeromobili (l. 10 maggio 1976, n. 319, art. 11) e di quelle relative alla sperimentazione in deroga ai divieti e limitazioni del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99.

<sup>142</sup> La dottrina ha evidenziato come, a seguito della riforma, la delimitazione dell'ambito applicativo dei due istituti, già non priva di difficoltà, è divenuta ancora più incerta: in questo senso G. FONDERICO, *Il nuovo tempo del procedimento (...)*, cit. 1020.

Nel nuovo impianto, tuttora in vigore, che estende in modo potenzialmente molto significativo l'applicazione dei due istituti, sorse allora l'esigenza di escluderne l'applicazione in presenza di interessi sensibili, non più soddisfabile attraverso l'individuazione puntuale dei procedimenti sottratti.

Lo strumento scelto, a tal fine, dal legislatore è stato quello di individuare le *categorie di atti* che, pur rientrando nelle definizioni precedenti, non possono essere sostituiti dalla d.i.a. né assoggettati al silenzio-assenso.

Nel caso della d.i.a. la legge procede pertanto ad elencare le Autorità i cui atti non possono essere sostituiti dalla dichiarazione del privato, individuandole in quelle *"preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'amministrazione della giustizia, alla amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, alla tutela della salute e della pubblica incolumità, del patrimonio culturale e paesaggistico e dell'ambiente"*.

Per il silenzio-assenso, si preferisce invece continuare ad associare alla menzione di "atti e procedimenti riguardanti" gli interessi sensibili (*"il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza e l'immigrazione, la salute e la pubblica incolumità"*) l'emanazione di un apposito regolamento che individui gli ulteriori procedimenti esclusi.

In entrambi i casi - e tale previsione risulta, come si dirà, particolarmente rilevante - vengono inoltre esclusi i casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti formali.

La successiva l. 69/2009 ha introdotto innovazioni significative alla disciplina della d.i.a.<sup>143</sup>, ma, con riferimento alla tutela degli interessi sensibili, si è limitata ad inserire nell'elenco delle amministrazioni i cui atti non possono essere sostituiti quelle preposte *"all'asilo"* e *"alla cittadinanza"*: la stessa estensione è stata applicata, dalla medesima legge, al silenzio-assenso. Lo schema è rimasto pertanto identico.

Da allora, la disciplina del silenzio-assenso non ha più subito, sul punto, ulteriori modifiche. Piuttosto diversa, invece, è stata l'evoluzione della d.i.a.

Infatti, con la già più volte menzionata l. n. 122/2010, che ha sostituito integralmente il testo dell'art. 19, la modalità di individuazione delle esclusioni è cambiata radicalmente: la d.i.a., divenuta S.C.I.A., non è più applicabile ai soli *"casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza,*

---

<sup>143</sup> Sulle quali si v. C. LAMBERTI, *Dia e silenzio-assenso dopo la l. 69/2009*, in *Urb. app.* 2010, 1, 5.

Essa ha previsto, tra l'altro, che per tutte le attività relative all'esercizio di impianti produttivi rientranti nell'ambito disciplinato dalla direttiva-servizi (dir. 2006/123/CE), l'avvio dell'attività potesse seguire immediatamente alla presentazione della dichiarazione (c.d. legittimazione immediata, in seguito divenuta la regola generale).

*all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, nonché di quelli imposti dalla normativa comunitaria".*

Si può osservare che, mentre il riferimento agli atti non sostituibili viene mantenuto per talune delle amministrazioni preposte ad interessi sensibili, nel caso degli interessi ambientali, paesaggistici e culturali viene introdotto il riferimento alla presenza di "vincoli".

La nuova tecnica è certamente foriera di maggiori incertezze.

Ciò, in primo luogo, per la terminologia impiegata: il riferimento ai "casi" invece che agli "atti" è infatti piuttosto generico. Pochi dubbi sorgono, invece, sul fatto che una interpretazione rigorosa della nuova disposizione conduca a una sostanziale *estensione* dell'ambito applicativo dell'istituto. I vincoli costituiscono, infatti, solo una delle categorie degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistica e culturale e dovrebbe ritenersi, pertanto, che solo questi ultimi risultino insostituibili dalla S.C.I.A.<sup>144</sup>

Il quadro attuale offerto dagli artt. 19 e 20, con specifico riferimento agli interessi ambientali, può essere quindi così riassunto.

La segnalazione certificata di inizio attività può sostituire anche gli atti di assenso (autorizzazioni, licenze, etc.) rilasciati da Amministrazioni preposte alla tutela ambientale, ma non quando sussistano vincoli ambientali sui beni oggetto di detti titoli abilitativi, né quando il diritto europeo richieda l'adozione di provvedimenti formali. Il silenzio-assenso (che, per previsione generale del primo comma dell'art. 20, può operare nei casi non rientranti nell'ambito applicativo della S.C.I.A.) non trova invece applicazione nell'ambito dei procedimenti riguardanti la tutela ambientale e, più in generale, in tutti i casi in cui il diritto europeo preveda comunque l'adozione di provvedimenti formali.

Come è stato ampiamente chiarito dalla giurisprudenza, le previsioni di cui alla l. n. 241 non escludono la possibilità per il legislatore di introdurre ipotesi di silenzio-assenso o modelli analoghi alla S.C.I.A. nella legislazione di settore, anche in materia ambientale. Le deroghe e le esclusioni esaminate impediscono soltanto che, in virtù dei soli artt. 19 e 20, gli istituti in questione sostituiscano

---

<sup>144</sup> Cfr. G. BOTTINO, *Introduzione alla "segnalazione certificata di inizio attività"*, in *Foro amm. Tar*, 2011, 3, 1059 e 1078 ss. L'Autore propone la seguente interpretazione, che pare condivisibile: "la «segnalazione certificata» può sostituire comunque atti di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta, rilasciati da Enti ed Amministrazioni pubbliche preposte alla tutela del paesaggio, dei beni culturali, o dell'ambiente (sostituzione, questa, che non poteva invece operare nel regime giuridico della precedente dichiarazione). Tale sostituzione è tuttavia preclusa qualora sul bene giuridico, materiale od immateriale, che costituisce l'oggetto dell'autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta, siano stati posti in essere, anteriormente alla presentazione della « segnalazione certificata », e sussistano ancora, « vincoli » ambientali, paesaggistici o culturali (in questo senso, da ultimo, sembra operare l'«interpretazione autentica» del nuovo testo dell'art. 19, così come recata all'interno dell'art. 5, comma 2, lett. c), ultimo inciso, del decreto legge 13 maggio 2011, n. 70)".

automaticamente le eventuali disposizioni anteriori della legislazione di settore che prevedono il tradizionale modello autorizzatorio<sup>145</sup>.

Assume allora importanza centrale, soprattutto in relazione alla S.C.I.A., il limite costituito dalle ipotesi nelle quali il diritto europeo impone l'adozione di provvedimenti formali, poiché esso ha, al contempo, portata generale ed un particolare grado di cogenza, risultando insuperabile da parte della legislazione interna. Ad esso si è già accennato in precedenza ed è ora opportuno approfondirne l'analisi, per meglio comprendere la sua effettiva portata.

Nonostante il generale sfavore per il modello autorizzatorio in relazione alle attività economiche<sup>146</sup>, il diritto europeo si dimostra particolarmente diffidente nei confronti di tutte le ipotesi di autorizzazione tacita negli ambiti incidenti sulla tutela ambientale.

La giurisprudenza comunitaria<sup>147</sup> ha infatti affermato, sin dai primi anni Novanta, che devono ritenersi incompatibili con il diritto europeo: (a) la previsione da parte dei legislatori nazionali di titoli abilitativi taciti<sup>148</sup>, che si formino per effetto del solo decorrere del decorrenza del tempo, anche se provvisori; (b) la sostituzione, a fini semplificatori<sup>149</sup>, del regime autorizzatorio previsto nelle direttive di settore con "regimi dichiarativi" sul modello della d.i.a./S.C.I.A.

Tali principi, affermati inizialmente con specifico riferimento alla direttiva 80/68 CEE sulla protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento, sono stati ritenuti dalla Corte pacificamente applicabili a numerose altre direttive in materia di protezione ambientale<sup>150</sup>, fino a potersi definire principio generale della materia.

Le ragioni addotte a sostegno di tale presa di posizione sono molteplici e non del tutto omogenee: in esse sembrano confondersi, in effetti, preoccupazioni

---

<sup>145</sup> *Ex multis*, si v. Cons. St., Sez. VI, 29 dicembre 2008, n. 6591, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2010, 103, con nota di F. DINELLI.

<sup>146</sup> v. nota 78.

<sup>147</sup> Le pronunce fondamentali in materia sono: Corte Giust. CE, 28 febbraio 1991 (in causa C-360/87), *Commissione c/Repubblica Italiana* (punti 27-32) in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1992, 241, con nota di G. VESPERINI e in *Foro It.*, 1991, IV, 321, con nota di G. AMENDOLA; Corte Giust. CE, 28 febbraio 1991 (in causa C-131/88), *Commissione c/Germania*, in *Racc.* 1991 I-00825; Corte Giust. CE, 14 giugno 2001 (in causa C-230/2000), *Commissione c. Regno del Belgio* (punti 11-18), in *Racc.* 2001, I-04591; Corte Giust., 6 novembre 2008 (in causa C-381/07), *Association national pour la protection des eaux et rivières c/Ministère de l'Ecologie*, in *Studium iuris*, 2009, 1, 106 e in *Racc.* 2008 I-08281.

<sup>148</sup> Cfr. Corte Giust. CE, 28 febbraio 1991 (in causa C-360/87), cit., punti 28-35; Corte Giust. CE, 28 febbraio 1991 (in causa C-131/88), cit., punto 38; Corte Giust., 14 giugno 2001 (in causa C-230/2000), cit., punto 11

<sup>149</sup> Cfr. Corte Giust. CE, 6 novembre 2008 (in causa C-381/07), in *Racc.* 2008 I-08281, punti 18-35.

<sup>150</sup> E nello specifico alla dir. 75/442/CEE sullo smaltimento dei rifiuti, alla dir. 76/464/CEE sull'inquinamento dell'ambiente idrico, alla dir. 84/360/CEE sull'inquinamento atmosferico ed alla dir. 85/337/CEE sulla valutazione di impatto ambientale. Così Corte Giust. CE, 14 giugno 2001 (in causa C-230/2000), cit., punto 16.

riconducibili all'effettivo rispetto della normativa comunitaria (e dell' "elevato livello di tutela ambientale" che essa, in virtù dei Trattati, mira a conseguire) ed esigenze di certezza e di garanzia dei privati. Il regime autorizzatorio imposto dalle direttive non è infatti giudicato incompatibile con il solo silenzio-assenso, ma anche con le ipotesi di silenzio-diniego, imponendo un "provvedimento espresso di autorizzazione o di divieto"<sup>151</sup> da adottarsi a seguito di un previo e specifico accertamento dei requisiti<sup>152</sup>.

Dalle pronunce in questione si evince in effetti, con una certa chiarezza, che tutti i modelli alternativi testé menzionati sono ritenuti dal giudice comunitario *strutturalmente inadonei* a garantire sia l'effettivo esperimento dei necessari controlli preventivi che la successiva attività di vigilanza da parte delle autorità pubbliche, così vanificando, potenzialmente, gli obiettivi delle norme di protezione ambientale<sup>153</sup>.

Nonostante l'esclusione contemplata dagli artt. 19 e 20 le ipotesi di silenzio-assenso e di regimi dichiarativi sul modello della S.C.I.A. non sono affatto estranei alla legislazione ambientale. Nel prosieguo dell'indagine (Cap. III) saranno illustrati alcune di tali ipotesi applicative e, con riferimento a ciascuna di esse, si tenterà pertanto di verificarne la compatibilità con i principi espressi dal giudice comunitario.

#### 10. La tutela degli interessi sensibili nella disciplina della conferenza di servizi.

Accanto a S.C.I.A. e silenzio-assenso, la conferenza di servizi<sup>154</sup> costituisce, con ogni probabilità, l'istituto più rilevante per il tema oggetto del presente studio, in considerazione del suo relevantissimo impatto sui procedimenti che incidono sulla tutela dell'ambiente.

La sua diffusa applicazione e le rilevanti conseguenze che essa comporta per lo svolgersi dell'azione amministrativa non hanno, in effetti, eguali in alcun altro istituto o modello procedimentale.

Alla centralità dell'istituto si accompagna un secondo elemento, non meno determinante: la constatazione che, a distanza di oltre vent'anni dalla sua

---

<sup>151</sup> Corte Giust. CE, 28 febbraio 1991 (in causa C-131/88), cit., punto 38

<sup>152</sup> Corte Giust. CE, 28 febbraio 1991 (in causa C-131/88), cit., punto 65 e Corte Giust. CE, 28 febbraio 1991 (in causa C-360/87), punti 30-31. In quest'ultima sentenza la Corte richiama espressamente le esigenze di certezza soddisfatte dal provvedimento espresso (punto 31).

<sup>153</sup> La stessa direttiva-servizi del 2006, del resto, prevede, tra le ipotesi che giustificano il mantenimento del regime autorizzatorio, quella per cui il controllo a posteriori rischierebbe di risultare intempestivo ed inefficace: cfr. P. AMOVILLI, *Le "complicazioni" in materia di semplificazione amministrativa (...)*, in *Giustamm.it*, 200, 12.

<sup>154</sup> Sulla conferenza di servizi in generale si v., *ex multis*, M. SANTINI, *La conferenza di servizi*, Roma, 2008; D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, Torino, 2002; P. FORTE, *La conferenza di servizi*, Padova, 2000; F.G. SCOCA, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, in *Dir. amm.*, 1999, 255.

introduzione nella disciplina generale dell'azione amministrativa<sup>155</sup> nessuno dei principali nodi problematici evidenziati in sede interpretativa possono dirsi risolti<sup>156</sup>.

Di tali questioni, che ruotano attorno alla natura della conferenza ed al suo rilievo meramente procedimentale ovvero altresì organizzativo, assumono rilievo in questa sede (e pertanto saranno analizzate) quelle relative al rapporto tra la conferenza di servizi e la tutela degli interessi sensibili, fra i quali gli interessi ambientali.

Prima di procedere all'analisi di tali profili, è tuttavia opportuno premettere alcune considerazioni di carattere generale, che consentiranno una più agevole comprensione dei medesimi e della prospettiva di indagine adottata.

La conferenza di servizi non può essere considerata *esclusivamente* un istituto di semplificazione. Essa ha introdotto, come è stato correttamente osservato<sup>157</sup>, un modello sostanzialmente nuovo di azione amministrativa, le cui conseguenze si estendono ben oltre l'ambito dei temi solitamente associati al fenomeno della semplificazione.

Ciò non toglie, tuttavia, che la conferenza sia stata introdotta nella legislazione italiana prevalentemente in funzione semplificatoria ed acceleratoria e che l'evoluzione della sua disciplina sia stata orientata prevalentemente al perseguimento di questo obiettivo.

Numerosi elementi conducono a tale conclusione: si può notare, innanzitutto, che i primi esempi di codificazione dell'istituto in norme positive erano associati a situazioni (grandi eventi, emergenze sanitarie) nelle quali la celerità delle decisioni assumeva una rilevanza preponderante<sup>158</sup> e che nella l. n. 241/1990 la disciplina della conferenza di servizi apre il Capo dedicato alla semplificazione.

Ma è forse l'evoluzione dell'istituto nel tempo, con particolare riferimento alle sue tappe più recenti, a fornire le principali conferme.

Come si illustrerà, infatti, la disciplina dell'espressione della volontà delle amministrazioni coinvolte nella conferenza è stata rapidamente affiancata da

---

<sup>155</sup> Tra gli esempi più significativi si ricordano la l. 29 ottobre 1987, n. 441 (relativa alla disciplina dello smaltimento dei rigiuri), la l. 29 maggio 1989, n. 205 (recante norme speciali per la gestione degli eventi legati ai mondiali di calcio di Italia '90), la l. 5 giugno 1990, n. 135 (recante interventi urgenti per la lotta all'A.I.D.S.). La figura della conferenza di servizi era, peraltro, da tempo conosciuta nella prassi delle Amministrazioni ed era stata, in quanto tale, oggetto di menzione da parte di numerosi Autori, tra i quali Feliciano Benvenuti (*L'ordinamento repubblicano*, Venezia, 1967, 174) e Aldo Maria Sandulli (*Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1984, 238).

<sup>156</sup> Essa seguì le prime apparizioni nella legislazione di settore nella seconda metà degli anni Ottanta: cfr. G. PAGLIARI, *La conferenza di servizi*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, cit., 615, che attribuisce tale condizione di incertezza alla mancata disciplina, da parte del legislatore, delle rilevanti conseguenze che la conferenza di servizi comporta sul piano organizzativo (delle competenze) e provvedimentale (natura, struttura, efficacia giuridica delle decisioni).

<sup>157</sup> Si v., *ex multis*, M. SANTINI, *La conferenza di servizi*, Roma, 2008, ove la portata "rivoluzionaria" dell'istituto è forse esagerata.

<sup>158</sup> F.G. COCA, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, in *Diritto amministrativo*, 1999, 256.

quella del superamento del dissenso tra i soggetti coinvolti, inclusi i portatori di interessi sensibili.

La conferenza è così divenuta, nella prospettiva dell'amministrazione di risultato<sup>159</sup>, uno strumento capace di condurre i procedimenti amministrativi ad una conclusione non solo più rapida, ma anche più certa e *più probabilmente positiva* per gli interessati al provvedimento finale, riducendo sia le possibilità di arresto procedimentale che quelle di una conclusione negativa del procedimento in conseguenza del dissenso espresso dalle amministrazioni portatrici di interessi sensibili.

Può dirsi allora definitivamente consumata la separazione tra la conferenza di servizi e l'istituto che, nella versione originale della legge n. 241, presentava con essa le maggiori analogie: quello dell'accordo tra amministrazioni di cui al successivo art. 15.

Nata all'insegna dell'informalità<sup>160</sup>, come forma di accordo "procedimentalizzato" (e vincolato, proprio in quanto accordo, alla regola dell'unanimità<sup>161</sup>), o come istituto avente la finalità di stimolare, in via di fatto, il raggiungimento di un accordo tra amministrazioni<sup>162</sup>, la conferenza si è infatti evoluta in un complesso "meccanismo di decisione", vale a dire di superamento del disaccordo nell'ottica del risultato<sup>163</sup>.

Ciò assume un particolare rilievo alla luce di quanto in precedenza osservato circa il ruolo della semplificazione e alla sua crescente rilevanza costituzionale. Infatti, è solo nella prospettiva del risultato che si può comprendere la scelta del legislatore del 2010 di ricondurre, accanto a quella di S.C.I.A. e silenzio-assenso, la disciplina della conferenza di servizi contenuta negli artt. 14 ss. della l. n. 241 ai livelli essenziali delle prestazioni.

A differenza di S.C.I.A. e silenzio-assenso, la cui "utilità" per l'interessato all'effetto finale è immediatamente percepibile, la conferenza di servizi assume rilievo a tali fini solo in quanto capace di condurre ad una più certa e rapida

---

<sup>159</sup> Cfr. D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, Torino, 2002, 166.

<sup>160</sup> E. CASSETTA, *La difficoltà di semplificare*, cit., 353.

<sup>161</sup> Si v. in proposito M. SANTINI, *La conferenza di servizi*, Roma, 2008, 46 ss. e G. GARDINI, *La conferenza di servizi: la complicata esistenza di un istituto di semplificazione*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2006.

<sup>162</sup> Cfr. F.G. COCA, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, cit., 268, 273 e 276 ss.

<sup>163</sup> Cfr. G. SCIULLO, *La conferenza di servizi come meccanismo di decisione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, 10, 1139, secondo il quale "la conferenza si presenta ormai come meccanismo, ad applicazione generale, che permette l'assunzione di decisioni amministrative nonostante l'inerzia o il dissenso anche delle amministrazioni portatrici di interessi pubblici particolarmente significativi (o "sensibili)". Di istituto orientato "alla realizzazione dell'efficienza" parla M. TALANI, *La conferenza di servizi quale strumento procedimentale di coordinamento*, in *Giur. merito*, 2011, 2, 551, richiamando, in proposito la giurisprudenza costituzionale ed in particolare Corte Cost. 16 febbraio 1993, n. 62, in *Riv. giur. amb.*, 1994, 5, 639, con nota di M. COLLEVECCHIO). Si può affermare, in effetti, che la conferenza di servizi, nella sua versione attuale, tende ormai a favorire il raggiungimento di un accordo solo "in prima battuta": così E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, XIV<sup>a</sup> ed., Milano, 2012, 519.

assunzione della decisione, eventualmente positiva per l'interessato al provvedimento finale.

Si deve quindi ritenere che gli istituti di semplificazione siano stati accostati a quelli di garanzia in quanto considerati idonei, come questi ultimi, a tutelare gli interessi del cittadino nel suo rapporto con l'amministrazione, sia pure in un modo, e in un senso, piuttosto diverso. Se gli istituti di garanzia e di partecipazione contribuiscono a tutelare l'interesse ad una decisione "giusta", ponderata, che tenga effettivamente conto della posizione dei privati, gli istituti di semplificazione richiamati dall'art. 29 (S.C.I.A., silenzio-assenso, conferenza di servizi) tutelano *tout court* l'interesse *al risultato*, vale a dire ad una conclusione celere - e possibilmente favorevole - del procedimento.

E' in quest'ottica, allora, che si deve procedere all'esame dell'evoluzione della disciplina della conferenza dei servizi in relazione al tema degli interessi sensibili, tenendo a mente che la sua attuale versione è, per le ragioni illustrate in precedenza (par. 7), da ritenersi derogabile da Regioni ed Enti locali solo nel senso di una più estesa ed incisiva<sup>164</sup> applicazione dell'istituto.

Dei numerosi interventi di riforma<sup>165</sup> che hanno interessato gli artt. 14 ss. della l. n. 241, la maggior parte hanno inciso su profili che incidono sulla tutela degli interessi sensibili: dalla modalità di espressione del dissenso in sede di conferenza alla devoluzione della decisione finale ad organi politici in caso di dissenso "qualificato", all'introduzione di termini acceleratori, ai tentativi di coordinamento del procedimento di valutazione d'impatto ambientale (e di valutazione strategica) con quelli in sede di conferenza.

Mentre degli aspetti più specificamente riguardanti il rapporto tra conferenza di servizi e V.I.A. si tratterà nel Cap. II, conviene ora fornire un inquadramento generale del tema. A questo scopo, può essere utile una divisione in fasi del periodo di oltre venti anni dall'entrata in vigore della legge su procedimento, nelle quali collocare le tappe più significative della sua evoluzione.

La prima fase si estende dal 1990 al 1997. Nei primi sette anni dall'entrata in vigore della l. n. 241, in cui la disciplina della conferenza di servizi era confinata nelle scarse previsioni del solo art. 14, gli interessi sensibili sono stati tutelati attraverso l'esclusione delle amministrazioni preposte alla loro cura dalle norme sull'espressione della volontà dei partecipanti alla conferenza.

Ai sensi dell'art. 14, allora vigente, l'assenso delle "*amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale e della salute dei cittadini*" non

---

<sup>164</sup> Si deve dubitare, infatti, alla luce della riconduzione ai l.e.p. di tutta la disciplina dell'istituto (artt. 14-14-*quinquies*), che possano essere introdotte, ad esempio, discipline del superamento dei dissensi o sui termini di svolgimento e conclusione della conferenza meno favorevoli per l'interessato all'effetto finale.

<sup>165</sup> Sono intervenuti sugli artt. 14 ss.: la l. 24 dicembre 1993, n. 537, il d.l. 12 maggio 1995, n. 163, la l. 15 maggio 1997, n. 127, la l. 16 giugno 1998, n. 191, la l. 24 novembre 2000, n. 340, la l. 11 febbraio 2005, n. 15, la l. 18 giugno 2009, n. 69, il d.l. 31 maggio 2010, n. 78 e il d.l. 13 maggio 2011 n. 70.

potrebbe infatti considerarsi acquisito in caso di loro mancata partecipazione o di partecipazione mediante rappresentanti privi della competenza ad esprimerne la volontà, a differenza di quello di tutti gli altri soggetti pubblici, assoggettati in tali ipotesi ad un meccanismo simile al silenzio-assenso. Tale previsione, peraltro, era assente nel testo originario del disegno di legge e fu introdotta nel corso del dibattito parlamentare proprio alla luce delle già esaminate - e sostanzialmente coeve - pronunce della Corte di Giustizia, dalla quale si deduceva l'inammissibilità di forme di assenso implicito nella materia ambientale<sup>166</sup>.

In questa prima fase, va ricordato, l'indizione della conferenza era facoltativa, non erano prescritti termini per il suo svolgimento ed era ammessa la manifestazione di un dissenso postumo, cioè espresso dopo la conclusione dei lavori della conferenza, sia pure entro un termine breve e perentorio (venti giorni). La regola dell'unanimità, inizialmente inderogabile, venne intaccata per la prima volta dalla l. n. 537/1993, ma solo marginalmente, con la previsione della possibilità di intervento del Consiglio dei Ministri in caso del suo mancato raggiungimento<sup>167</sup>.

La seconda fase (1997-2000), ha inizio con l'introduzione, ad opera della l. n. 127/1997 (c.d. riforma Bassanini<sup>168</sup>) di innovazioni significative, anche con riguardo alla posizione delle amministrazioni portatrici di interessi sensibili.

Accanto alla previsione, in via generale, della possibilità di adottare una determinazione conclusiva positiva anche in presenza del dissenso espresso da una delle amministrazioni coinvolte (salvo l'obbligo di darne comunicazione agli organi di vertice degli Enti coinvolti, i quali conservavano la possibilità di ordinarne la sospensione<sup>169</sup>), viene disegnato, per gli interessi sensibili, un diverso meccanismo di superamento del dissenso.

Nel caso di dissenso di una delle amministrazioni portatrici di tali interessi l'amministrazione precedente può soltanto richiedere che la determinazione conclusiva (positiva o negativa) venga adottata dal Consiglio dei Ministri. Detta possibilità è però esclusa nel caso in cui sia già intervenuta una valutazione di impatto ambientale negativa.

In tutti i casi in cui sia già intervenuta la v.i.a., poi, la necessità della rimessione della determinazione finale al Consiglio dei Ministri è prevista soltanto

---

<sup>166</sup> V. PARISIO, *Tutela dei valori ambientali, paesaggistico-territoriali e semplificazione dell'azione amministrativa alla luce della l. 7 agosto 1990, n. 241*, in *Riv. giur. Rep. It.*, 1991, 1183.

<sup>167</sup> La novella del 1993, facendo riferimento ai "casi in cui [era] prevista l'unanimità" lasciò intendere che essa non costituisse (o non costituisse più) una regola generale, generando in proposito notevoli incertezze.

<sup>168</sup> Sulla quale si v., *ex multis*, F. MELE, *La semplificazione del procedimento amministrativo nelle leggi 15 marzo 1997, n. 59 e 15 maggio 1997, n. 127 (...)*, cit.

<sup>169</sup> L'art. 2 della l. n. 191/1998 introdusse, poi, la possibilità per la conferenza di pervenire ad una nuova determinazione che tenesse conto delle osservazioni ricevute.

in caso di dissenso delle amministrazioni preposte alla tutela della salute<sup>170</sup> (applicandosi, negli altri casi, la disciplina ordinaria, che consente la determinazione positiva da parte della stessa amministrazione procedente).

La posizione dei soggetti portatori di interessi sensibili, ed in particolare dell'interesse ambientale, resta così chiaramente distinta da quella delle altre amministrazioni, ma in un quadro in cui anche il loro dissenso è divenuto espressamente superabile da parte del Governo, salvo nel caso di previa valutazione d'impatto negativa.

Iniziano così a delinearsi con chiarezza i diversi strumenti di superamento del dissenso, in una disciplina certo non più improntata all'informalità, che si estende e si fa più dettagliata con l'introduzione degli artt. 14-*bis*, *ter* e *quater*.

La legge di semplificazione per il 1999 (l. n. 340/2000) inaugura la terza fase (2000-2005), nella quale - all'esito di una consultazione, condotta dal Governo, di parti sociali ed autonomie locali<sup>171</sup> - vengono potenziati i meccanismi di superamento del dissenso e ricercata una maggiore integrazione tra procedimento in sede di conferenza e procedimento di v.i.a.<sup>172</sup>.

Particolare rilievo riveste la previsione della devoluzione automatica agli organi politici della competenza ad adottare la decisione finale in caso di dissenso da parte delle amministrazioni portatrici di interessi sensibili (art. 14-*quater*)<sup>173</sup>, che sostituisce la mera facoltà dell'amministrazione procedente di richiedere a tali organi di pronunciarsi.

La possibilità di una decisione positiva viene poi estesa anche all'ipotesi in cui sia intervenuta una valutazione d'impatto ambientale negativa, attraverso il richiamo (art. 14-*quater*, comma quinto) all'attuazione della procedura prevista dall'art. 5, comma secondo, lettera c-*bis* della l. 23 agosto 1988, n. 400, ai sensi della quale il Presidente del Consiglio "*può deferire al Consiglio dei Ministri, ai fini di una complessiva valutazione ed armonizzazione degli interessi pubblici coinvolti, la decisione di questioni sulle quali siano emerse valutazioni contrastanti tra amministrazioni a diverso titolo competenti in ordine alla definizione di atti e provvedimenti*".

Anche la conclusione negativa del procedimento di valutazione d'impatto ambientale diviene così superabile, per effetto dell'applicazione del procedimento in conferenza di servizi, dalla decisione dell'organo politico di vertice dell'Amministrazione.

---

<sup>170</sup> Emergono così i primi tentativi di coniugare la sottoposizione di determinate attività a previa valutazione d'impatto con la disciplina delle conferenze di servizi, sulla quale si tornerà diffusamente nel prosieguo.

<sup>171</sup> Cfr. C. IUVONE, *La conferenza di servizi*, in *Rassegna Astrid*, disponibile su [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu).

<sup>172</sup> Quest'ultimo profilo, per la sua importanza e complessità, sarà esaminato nel corso del Cap. II.

<sup>173</sup> La giurisprudenza ha chiarito che presupposto essenziale per la devoluzione della competenza era che il dissenso di tali amministrazioni si contrapponesse al voto favorevole della maggioranza dei partecipanti. Infatti, in caso di orientamento contrario della maggioranza, non sussistendo comunque le condizioni per una decisione favorevole, non vi era necessità alcuna di devolvere la decisione finale: cfr. Cons. St., Sez. VI, 7 agosto 2003, n. 4568, in [www.dejure.it](http://www.dejure.it).

Con particolare riferimento, poi, alle conferenze c.d. predecisorie (art. 14-*bis*), relative alla realizzazione di opere pubbliche e di interesse pubblico, vengono dettate specifiche disposizioni sull'espressione del dissenso da parte delle amministrazioni portatrici di interessi sensibili: qualora non emergano "elementi comunque preclusivi" al loro assenso, esse devono indicare, entro quarantacinque giorni, "le condizioni e gli elementi necessari" per ottenerlo, vincolando così le proprie successive statuizioni<sup>174</sup>.

La quarta fase (2005-2010), si caratterizza per l'introduzione, con la l. n. 15/2005, di significative innovazioni alla disciplina del dissenso espresso in conferenza, volte a velocizzare l'assunzione della decisione finale da parte degli organi politici.

A tal fine, vengono previsti (art. 14-*quater*) termini acceleratori per la devoluzione delle relative questioni da parte delle amministrazioni precedenti, distinguendo tra le ipotesi di dissenso tra amministrazioni statali, regionali e locali, e coinvolgendo, in tutte le ipotesi in cui il conflitto non riguardi le sole amministrazioni statali, la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza unificata<sup>175</sup>.

In caso di mancato rispetto dei termini previsti (sessanta giorni) da parte delle Conferenze, è previsto l'intervento del Consiglio dei Ministri. Viene inoltre specificato, all'art. 14-*bis*, che la medesima disciplina si applica al dissenso espresso dalle amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili in sede di conferenza preliminare.

La quinta ed ultima fase ha inizio nel 2010, e segna un'ulteriore evoluzione in senso acceleratorio dell'istituto.

In primo luogo viene precisato<sup>176</sup>, con disposizione espressa, che anche le amministrazioni portatrici di interessi sensibili sono tenute ad esprimere il loro eventuale dissenso, motivato e costruttivo, in sede di conferenza e che la mancata espressione della volontà definitiva da parte del loro rappresentante equivale ad assenso. Quanto alle modalità di partecipazione alla conferenza non vi è pertanto più alcuna differenza tra le diverse autorità pubbliche coinvolte, tutte assoggettate alle medesime regole, fra le quali quella dell'assenso implicito in caso di mancata o irregolare partecipazione.

---

<sup>174</sup> Cfr. G. PAGLIARI, *La conferenza di servizi preliminare*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, cit., 641 ss. ed in part. 644, che evidenzia la mancanza di chiarezza della previsione, tuttora in vigore.

<sup>175</sup> Opzione, questa, oggetto di forti critiche da parte della dottrina: si v. R. BIN, *Dissensi in Conferenza di servizi e incauto deferimento della decisione alle "Conferenze intergovernative"(...)*, in *Le Regioni*, 2006, 339 ss. L'Autore rileva l'inidoneità tecnica delle Conferenze ad assumere tali decisioni, con argomentazioni che risultano, peraltro, applicabili anche alla devoluzione della decisione al Consiglio dei Ministri.

<sup>176</sup> Secondo G. SCIULLO, *La conferenza di servizi come meccanismo di decisione*, cit., 1142-43, la regola poteva già ritenersi implicita nelle precedenti formulazioni (*rectius*, di quelle successive alla l. n. 127/1997, che ha definitivamente eliminato la versione originale del comma quarto dell'art. 14, ove era espressamente disposta la non applicazione delle norme relative all'assenso implicito alle amministrazioni portatrici di interessi sensibili).

Viene poi innovata la disciplina del superamento del dissenso espresso dai portatori di interessi sensibili, escludendo le Conferenze intergovernative e stabilendo la devoluzione automatica della decisione finale al Consiglio dei Ministri, al quale spetta l'onere eventuale di ricercare una previa intesa con l'ente territoriale interessato (Regione, Ente locale), ma che potrà comunque provvedere se essa non venisse raggiunta entro un termine estremamente breve (trenta giorni)<sup>177</sup>.

Ulteriori innovazioni, per certi versi ancor più rilevanti, riguardano (art. 14-*ter*) la maggiore integrazione con il procedimento di V.I.A. (nonché di valutazione strategica), che saranno puntualmente analizzati nel Cap. II. In estrema sintesi, essi riguardano una scansione procedimentale più serrata e la possibilità, per evitare il mancato rispetto dei relativi termini, di superare la regola della infungibilità ed indispensabilità delle valutazioni tecniche e dei pareri di competenza delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale (sulla quale si v. il paragrafo seguente).

Come si è illustrato, l'evoluzione dell'istituto ha visto progressivamente assottigliarsi le differenze di trattamento tra amministrazioni portatrici di interessi sensibili ed altri soggetti pubblici.

Per un verso, è stata esclusa la possibilità di manifestare la loro volontà, ed in particolare il loro dissenso, al di fuori della conferenza e con modalità diverse da quelle previste in via generale (dissenso pertinente, motivato, costruttivo<sup>178</sup>). Tali innovazioni, per quanto rilevanti, non incidono, tuttavia, se non in via di mero fatto, sul livello di tutela degli interessi sensibili, anche se può sorgere qualche dubbio sulla compatibilità con il diritto europeo dell'applicazione di un meccanismo del tutto analogo al silenzio-assenso in tali ipotesi<sup>179</sup>, come conseguenza del coinvolgimento nella conferenza.

---

<sup>177</sup> Sul punto è però recentemente intervenuta la Corte Costituzionale, con sent. 11 luglio 2012, n. 179 (in *Urb. App.*, 2012, 12, 1253), dichiarando illegittima la disposizione che consente al Consiglio dei Ministri, in caso di dissenso espresso in sede di conferenza da una Regione o Provincia autonoma, di deliberare in esercizio del potere sostitutivo ove non sia stata raggiunta l'intesa entro il termine breve di trenta giorni. La previsione di un termine così breve e la automatica attribuzione del potere di decidere al Governo non è stato ritenuto conforme alla necessaria tutela dell'autonomia dell'ente territoriale.

<sup>178</sup> Si v. il testo vigente dell'art. 14-*quater*: "Il dissenso di uno o più rappresentanti [...], a pena di inammissibilità, deve essere manifestato nella conferenza di servizi, deve essere congruamente motivato, non può riferirsi a questioni connesse che non costituiscono oggetto della conferenza e deve recare le specifiche indicazioni delle modifiche progettuali necessarie ai fini dell'assenso".

<sup>179</sup> Nel caso di specie, le conseguenze dell'inerzia dell'Amministrazione vanno ricondotte ad un'ipotesi di silenzio-assenso c.d. procedimentale, diverso da quello provvedimentale di cui all'art. 20 della l. n. 241/1990. A differenza di quest'ultimo esso non pone il problema di un corretto bilanciamento tra tutela dell'interesse pubblico e tutela dell'affidamento del privato, bensì il problema della salvaguardia delle attribuzioni delle amministrazioni coinvolte (cfr. C. BENETAZZO, *Silenzio-assenso e dovere dell'Amministrazione di svolgere l'istruttoria: spunti di riflessione offerti da una fattispecie in tema di sanatoria di opere edilizie abusive*, in *Federalismi.it*, n. 25/2011, 8). I principi espressi dalla giurisprudenza comunitaria in materia

Diversamente, l'introduzione della possibilità di superamento del loro dissenso tramite decisione degli organi politici ha sicuramente un'incidenza diretta su tale livello di tutela e considerazione, così come introduce delicate questioni relative alla natura ed alla possibile intensità del sindacato sulle decisioni finali adottate in questa sede.

#### 11. *La tutela degli interessi sensibili nella disciplina di pareri e valutazioni tecniche.*

Gli artt. 16 e 17 della l. n. 241/1990 dettano una disciplina generale dell'acquisizione di pareri e valutazioni tecniche nel procedimento amministrativo, chiaramente ispirata dalla volontà di accelerarne lo svolgimento e di limitare o ridurre al minimo la possibilità di arresti procedurali determinati dall'inerzia degli organi e degli enti preposti al loro rilascio<sup>180</sup>.

Nell'ambito del Capo IV della legge, le disposizioni in parola sono tra quelle che hanno subito meno modifiche: l'art. 16 è stato modificato due sole volte<sup>181</sup> mentre l'art. 17 non subito modifiche sostanziali rispetto alla sua versione originaria<sup>182</sup>.

In entrambi i casi, inoltre, le deroghe associate alla tutela di interessi sensibili non sono state interessate dagli interventi di riforma.

Il comma terzo dell'art. 16, nel testo originale così come in quello attuale, prevede che i termini particolarmente ridotti per il rilascio dei pareri<sup>183</sup> e la possibilità (o il dovere) di procedere indipendentemente dall'adozione del parere richiesto non si applichino ai pareri rilasciati dalle "amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico - territoriale e della salute dei cittadini". Il secondo comma dell'art. 17 prevede invece che l'obbligo di richiedere la valutazione tecnica prevista ad altri enti o organi dalle qualificazioni e capacità tecniche equipollenti (c.d. silenzio devolutivo) non si applichi a quelle di competenza dalle medesime amministrazioni escluse dall'ambito di applicazione della disciplina sui pareri.

La scelta di introdurre un regime derogatorio analogo nelle ipotesi di pareri e valutazioni tecniche è facilmente spiegabile con la difficoltà di distinguere in concreto tra le due ipotesi<sup>184</sup>, che conduce spesso la stessa giurisprudenza a fare

---

silenzio-assenso nell'ambito della tutela ambientale paiono, peraltro, senz'altro applicabili anche a tali ipotesi di silenzio.

<sup>180</sup> Sulla evidente intenzione acceleratoria della nuova disciplina si v., *ex multis*, A. MAGLIERI, *op. cit.*, 852.

<sup>181</sup> Dalla l. 15 maggio 1997, n. 127 e dalla l. 18 giugno 2009, n. 69.

<sup>182</sup> La l. 11 febbraio 2005, n. 15 ha modificato la sola rubrica dell'articolo.

<sup>183</sup> Venti giorni, secondo il testo vigente.

<sup>184</sup> M. DELSIGNORE, *La valutazione tecnica ed i suoi riflessi sul procedimento*, in *Foro amm. CdS*, 2010, 5, 1126. Sulla difficile distinzione tra parere tecnico e valutazione tecnica si v. N. AICARDI,

un'applicazione "sincretica" delle due disposizioni<sup>185</sup> ed è particolarmente evidente in materia ambiente.

Le disposizioni in parola, che devono ritenersi inderogabili da parte di Regioni ed Enti locali<sup>186</sup>, costituiscono, con ogni evidenza, una forma di garanzia "forte" degli interessi sensibili, configurando una sorta di riserva di valutazione in capo agli organi tecnici e consultivi delle amministrazioni interessate<sup>187</sup>. La loro principale conseguenza consiste nel determinare, in caso di inerzia di queste ultime, un arresto procedimentale nei confronti del quale la l. n. 241 non offre alcun rimedio.

La giurisprudenza e la dottrina hanno individuato, come possibile soluzione, la proposizione del ricorso avverso il silenzio (art. 31 c.p.a.) davanti al giudice amministrativo da parte dell'amministrazione procedente ovvero dei privati interessati<sup>188</sup>, sottolineando la differenza esistente tra la disciplina della conferenza di servizi, nella quale l'inerzia delle medesime amministrazioni, chiamate a rilasciare autorizzazioni e nulla-osta, equivale ad assenso e lo stesso dissenso espresso può essere superato<sup>189</sup>.

Una dicotomia di difficile giustificazione, spiegabile forse soltanto facendo ricorso a due considerazioni. In primo luogo, l'obiettivo difficoltà di prescindere del tutto ovvero far surrogare gli apporti di tipo tecnico-scientifico. Ciò è particolarmente evidente per quanto attiene alla tutela dell'ambiente. In secondo luogo, la volontà di configurare gli interessi ambientali come interessi "ad acquisizione necessaria", caratterizzati da una primarietà solo relativa, di tipo esclusivamente procedimentale, che può ammettere il loro sacrificio in nome di altri interessi contrastanti, ma non la loro totale estromissione dalle valutazioni e dalla attività di bilanciamento e composizione cui l'Amministrazione è chiamata.

---

*Le valutazioni tecniche*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, cit., 719 ss.

<sup>185</sup> La difficoltà di distinguere tra pareri e valutazioni tecniche ha talvolta condotto ad una applicazione "sincretica" delle due disposizioni da parte della giurisprudenza: cfr., ad es., T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, 30 maggio 2002, n. 3232, in *Ragiusan*, 2002, 71, 58.

<sup>186</sup> La deroga sarebbe infatti espressiva di un principio generale di garanzia del cittadino nei confronti della p.a., come tale riconducibile al comma secondo dell'art. 29 ed inderogabile: così V. PARISIO, *L'attività consultiva*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *op. cit. sup.*, 707.

<sup>187</sup> Sul tema si v. C. VIDETTA, *L'amministrazione della tecnica*, Napoli, 2008, 199 ss.

<sup>188</sup> Da ultimo, si v. T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, Sez. I, 28 gennaio 2010, n. 46, in *Foro amm. Tar*, 2010, 1, 291. In dottrina cfr. F. FRACCHIA, *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, in A. CROSETTI – R. FERRARA – F. FRACCHIA – N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, cit., 274. Ci si deve chiedere, tuttavia, se tale soluzione possa rivelarsi concretamente efficace, considerando che l'eventuale nomina di un commissario *ad acta* finirebbe per vanificare la riserva di valutazione che le norme sembrano configurare in capo agli organi tecnici e consultivi nella materia *de qua*: si v. C. VIDETTA, *Le valutazioni tecniche ambientali tra riserva procedimentale e self-restraint del giudice amministrativo*, in *Foro amm. Tar.*, 2005, 4, 1164 ss.

<sup>189</sup> Sul punto, sia consentito rinviare ad A. CARAPELUCCI, *La tutela dell'ambiente tra amministrazione attiva e funzione consultiva: contraddizioni di una disciplina ai limiti dell'irragionevolezza*, in *Dir. e proc. amm.*, 2011, 2, 611 ss.

Anche accogliendo tale interpretazione, peraltro, residuerebbero comunque numerosi profili di evidente illogicità, sui quali si avrà modo di tornare, dopo aver analizzato in modo più specifico il ruolo assunto dalle valutazioni tecniche nei procedimenti ambientali.

La disciplina della conferenza di servizi, peraltro, non si limita a proporre un diverso grado di tutela delle prerogative delle amministrazioni portatrici degli interessi sensibili, ma incide altresì direttamente, in alcune ipotesi, sull'applicazione degli artt. 16 e 17.

Infatti, nel coordinare il procedimento in sede di conferenza con quello di valutazione d'impatto ambientale, l' art. 14-*ter* (comma quinto) prevede che, qualora il provvedimento di v.i.a. sia già intervenuto, alle amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente si applichi la disciplina ordinaria dettata per i pareri e le valutazioni tecniche, con conseguente possibilità di procedere indipendentemente dall'acquisizione dei pareri e di demandare le valutazioni tecniche ad altri organismi dotati di competenze equivalenti. Tale disposizione pare ispirata dal desiderio di ridurre o limitare - in nome dei principi di accelerazione ed economicità<sup>190</sup> - il numero di soggetti chiamati ad esprimersi in sede di conferenza qualora sia già concluso il complesso procedimento di valutazione d'impatto, nel quale tutti gli elementi relativi all'incidenza dell'attività esaminata sull'ambiente dovrebbero essere già stati compiutamente analizzati<sup>191</sup>.

A suscitare qualche perplessità è, piuttosto, il fatto che legislatore non abbia voluto escludere - ma anzi abbia implicitamente ammesso - che pareri e valutazioni tecniche di competenza di tali amministrazioni possano o debbano comunque essere acquisiti in sede di conferenza.

## *12. Le peculiarità della tutela ambientale nel quadro degli interessi sensibili, tra diritto internazionale, europeo ed interno.*

All'esito di questa analisi, per ora limitata ai soli profili generali della tutela ambientale nell'ambito del procedimento, è già possibile enunciare provvisoriamente alcune conclusioni, da sottoporre a verifica attraverso lo studio degli specifici procedimenti introdotti dalla normativa di settore, cui sarà dedicato il prosieguo dell'indagine.

L'interesse ambientale si inserisce nel quadro degli interessi sensibili in una posizione di particolare rilievo, giustificata dalla sua natura e riconosciuta dal diritto positivo a livello internazionale, europeo ed interno. Le conseguenze di tale

---

<sup>190</sup> G.B. CONTE, *I lavori della conferenza di servizi*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, 659.

<sup>191</sup> Il provvedimento di v.i.a., in effetti, come si avrà modo di illustrare nel prosieguo, sostituisce gli atti di assenso di competenza delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale e la stessa autorizzazione integrata ambientale.

*status* sono evidenti nella disciplina del procedimento, come emerge dalle norme sinora analizzate, ed incidono direttamente sul delicato problema della sua semplificazione.

Il primo profilo degno di nota attiene al rapporto tra ordinamento europeo ed ordinamento interno.

In un quadro di generale sfavore per la sottoposizione al regime autorizzatorio delle attività economiche, nel quale esso appare semplicemente "tollerato" in presenza di imperativi di interesse generale, in materia ambientale l'adozione di provvedimenti autorizzatori espressi (o il loro diniego mediante provvedimento espresso) è spesso imposta dalle stesse norme europee.

La giurisprudenza comunitaria in proposito è, da sempre, piuttosto univoca e ha censurato le soluzioni alternative dei legislatori statali (regimi dichiarativi, silenzi significativi) ispirate all'obiettivo della semplificazione.

I timori espressi da Commissione e Corte di Giustizia attengono, essenzialmente, all'effettivo rispetto delle norme sostanziali di tutela ambientale poste dal diritto europeo, attraverso lo svolgimento di controlli preventivi (imposti dai principi di prevenzione e precauzione), al fine di garantire l'elevato livello di tutela cui l'ordinamento dell'Unione aspira.

Da ciò consegue la particolare delicatezza di ogni tentativo, da parte del legislatore nazionale, di introdurre istituti di semplificazione procedimentale nella materia *de qua*: ogni deviazione dal tradizionale modello autorizzatorio è infatti potenzialmente (anche se non necessariamente) idonea a porsi in contrasto con i principi e gli obiettivi menzionati.

In modo analogo, rilevanti vincoli alla disciplina dei procedimenti ambientali sono posti dalle norme internazionali.

La Convenzione di Aarhus, in particolare, impone agli Stati firmatari di garantire la partecipazione del pubblico e di soggetti particolarmente interessati ai procedimenti nei quali l'interesse ambientale è oggetto di valutazione, garantendone l'effettività e l'efficacia. Ciò è possibile soltanto garantendo un ampio accesso alle informazioni rilevanti e, ciò che più rileva in questa sede, tempi ragionevoli per la preparazione e lo svolgimento di interventi partecipativi.

La necessità di garantire "tempi ragionevoli" alla partecipazione è, con ogni evidenza, potenzialmente confliggente con quella di garantire tempi ragionevoli al procedimento ed incide in particolare sui tentativi di semplificazione in funzione acceleratoria.

Diritto internazionale e diritto europeo paiono riflettere, in particolare, due esigenze ineludibili della tutela ambientale nell'ambito del procedimento amministrativo.

Se è vero, infatti, che l'obiettivo di una decisione razionale, ponderata, consapevole, impone sempre, in ogni settore, l'acquisizione di tutte le informazioni e gli elementi di valutazione rilevanti da parte del decisore pubblico, le decisioni in materia ambientale possono assumere tali caratteristiche solo se

supportate da una attività istruttoria completa dei necessari apporti tecnici e partecipativi.

I due elementi, quello tecnico e quello partecipativo, possono coincidere o meno, ma risultano entrambi indispensabili, per ragioni distinte.

La partecipazione può, infatti, fornire elementi oggetto di necessaria valutazione tecnica, ma anche limitarsi a sottoporre all'Amministrazione elementi di opportunità, relativi alla ponderazione tra gli interessi coinvolti nella decisione, o soluzioni alternative. Essa è, in ogni caso, tutelata dalla norme internazionali ed europee.

Parimenti, l'effettiva - e non soltanto formale - acquisizione e valutazione dei profili tecnici di ciascuna scelta (si pensi alle informazioni relative alle "migliori tecnologie disponibili" ed ai relativi costi) risulta indispensabile anche se slegata dalla tutela degli interessi particolari di uno dei soggetti coinvolti.

Di conseguenza, un procedimento che, per effetto degli istituti di semplificazione o per la sua stessa articolazione salvaguardasse in modo sufficiente una sola delle due esigenze non potrebbe che ritenersi incompatibile con i principi posti tanto dal diritto internazionale ed europeo che dal diritto interno.

## CAPITOLO SECONDO

### LA SEMPLIFICAZIONE DEI PROCEDIMENTI DI VALUTAZIONE AMBIENTALE E LE VALUTAZIONI AMBIENTALI COME STRUMENTI DI SEMPLIFICAZIONE.

SOMMARIO: 1. *Le valutazioni ambientali tra aggravamento del procedimento ed esigenze (e potenzialità) di semplificazione: osservazioni generali*; 2. *Le origini della V.I.A. e la sua introduzione nell'ordinamento italiano: il problema del rapporto tra V.I.A. e altri procedimenti nella prospettiva della semplificazione*. 3.1 *La disciplina "transitoria" del procedimento di V.I.A. dalla l. n. 349/1986 al Codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152/2006): la V.I.A. statale*; 3.1.1 *Il procedimento ordinario*; 3.1.2.1 *I procedimenti speciali nella prospettiva della semplificazione*; 3.1.2.2 *La c.d. "legge obiettivo" del 2001 e la valutazione d'impatto ambientale delle opere di interesse strategico nazionale*; 3.2 (Segue): *la V.I.A. regionale come V.I.A. "semplificata"*; 4. *Il recepimento "definitivo" della dir. 85/337/CE: la V.I.A. nella versione originale del Codice dell'ambiente*; 5.1 *La v.i.a nel cantiere aperto del Codice: il d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4*; 5.2 (Segue): *le modifiche apportate dal d.lgs. n. 128/2010 e i successivi interventi*; 6. *I tentativi di semplificare la V.I.A. nella legislazione regionale dopo il d.lgs. n. 152/2006: alcuni esempi significativi*; 7. *La valutazione ambientale strategica (V.A.S.): la sua introduzione nell'ordinamento italiano e il necessario coordinamento con la V.I.A.*; 8. *La valutazione d'incidenza e la sua integrazione nella V.I.A.*; 9. *Il coordinamento tra V.I.A. e altri procedimenti amministrativi: la V.I.A. nell'ambito della conferenza di servizi secondo la disciplina attuale*; 10. *Semplificazione delle procedure di valutazione ambientale e semplificazione tramite le stesse: osservazioni di sintesi*.

## *1. Le valutazioni ambientali tra aggravamento del procedimento ed esigenze (e potenzialità) di semplificazione: osservazioni generali.*

I procedimenti di valutazione dell'impatto ambientale, la cui centralità è indiscutibile nell'attuale sistema di tutela giuridica dell'ambiente<sup>1</sup>, costituiscono altresì il primo, evidente "banco di prova" della semplificazione nel in questo settore dell'ordinamento. Ciò, per almeno due ragioni , che non pare inutile richiamare, in apertura del presente capitolo.

In primo luogo, la loro introduzione nell'ordinamento comunitario e nazionale - attraverso la dir. 85/337CE e la legge istitutiva del Ministero dell'ambiente, 8 luglio 1986, n. 349, disciplinanti la "*valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati*" (V.I.A.) - ha comportato, come conseguenza evidente ed immediata, l'aggravamento dei preesistenti procedimenti per la realizzazione di opere ed impianti soggetti ad autorizzazione amministrativa ovvero ad iniziativa pubblica.

La funzione principale della V.I.A. e delle altre valutazioni ambientali introdotte in seguito sul suo modello è in effetti - perlomeno nelle intenzioni del legislatore comunitario<sup>2</sup> - proprio quella di introdurre una valutazione

---

<sup>1</sup> Si v. le considerazioni svolte nel Cap. I.

<sup>2</sup> Come si avrà modo di evidenziare nel prosieguo, infatti, una delle cifre dell'evoluzione della V.I.A. nell'ordinamento italiano è costituita dalla non completa aderenza al modello disegnato dalla direttiva ed ai suoi obiettivi.

*obbligatoria e preventiva* dell'impatto sull'ambiente delle opere capaci di incidere su di esso in modo sensibile, con conseguenze almeno tendenzialmente *vincolanti*<sup>3</sup> sulle modalità e sulla possibilità stessa della loro realizzazione. Come efficacemente sintetizzato dalla Commissione europea, "la V.I.A. è concepita per dare ai responsabili delle decisioni informazioni sulle conseguenze ambientali di un'azione prima che la decisione venga adottata, per fare in modo che le informazioni riescano ad influenzare il processo decisionale"<sup>4</sup>. Da ciò discende che l'efficacia della valutazione d'impatto (intesa come idoneità a raggiungere lo scopo delineato dalla direttiva) dipende innanzitutto dalla "qualità" del relativo procedimento<sup>5</sup>.

Dato lo scopo dell'istituto, che ricomprende tanto uno specifico procedimento (sul quale, prevalentemente, ci si soffermerà) quanto un provvedimento finale, diversamente qualificato<sup>6</sup>, era quindi inevitabile, e si è rivelata evidente sin dall'inizio, la sua potenziale conflittualità con gli obiettivi di semplificazione acceleratoria che in quegli stessi anni iniziavano ad ispirare la riforma dell'azione amministrativa e a disciplina del procedimento (v. il Cap. precedente). La V.I.A. si presentava, in altre parole, come una necessaria e inevitabile fonte di

---

<sup>3</sup> Una delle questioni centrali sollevate dall'istituto è, in effetti, il grado di vincolatività della valutazione d'impatto sulle decisioni relative alla realizzazione dei progetti che ne sono oggetto. L'art. 5, c.1, lettera o) d.lgs. n. 152/2006 (Codice dell'ambiente) definisce oggi la V.I.A. "provvedimento obbligatorio e vincolante", recependo un orientamento in precedenza maggioritario in dottrina (*ex multis*, P. DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale*, Padova, 1998, 36) ma non del tutto univoco, come si vedrà.

<sup>4</sup> Va evidenziato - per il momento solo per inciso - che, in coerenza con tali premesse, nello schema europeo il provvedimento finale di V.I.A. sembrerebbe dover assumere la natura di "accertamento dichiarativo" e non di titolo abilitativo alla realizzazione di un'opera (si v. in proposito A. MURATORI, *VIA e AIA: affinità e differenze di finalità e contenuti tra giurisprudenza e norme "espresse"*, in *Amb. Svil.*, 2012, 6, 540), a differenza di quanto è possibile riscontrare nella disciplina italiana, a seguito dell'evoluzione che sarà di seguito analizzata. Sul tema si tornerà nel corso del capitolo terzo e nelle conclusioni.

<sup>5</sup> Commissione Europea, *Relazione al Parlamento e al Consiglio sull'applicazione e sull'efficacia della direttiva VIA (...)*, 2003, 62 e 104, disponibile su [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu). Come condivisibilmente affermato in dottrina (F. GIAMPIETRO, *Criteri tecnici o discrezionali ne, c.d. giudizio di compatibilità ambientale? Proposte di coordinamento della VIA con gli altri procedimenti autorizzatori*, in *Riv giur. amb.*, 1995, 399), "ogni passaggio del procedimento comunitario va considerato come essenziale per raggiungere una corretta valutazione degli effetti d'impatto in quanto svolge un suo preciso ed autonomo ruolo": in effetti, il giudizio di compatibilità ambientale che interviene a conclusione della procedura, per quanto autonomamente considerato dalla normativa e connotato da rilevanti elementi di discrezionalità, è condizionato, sotto il profilo funzionale, alla completezza e correttezza del procedimento, dal quale dipende per intero il conseguimento delle finalità dell'istituto.

<sup>6</sup> Come parere, valutazione tecnica, o autorizzazione. Emblematica della difficoltà di qualificare il provvedimento finale di V.I.A. è la considerazione secondo la quale essa costituirebbe una "valutazione tecnica divenuta, sostanzialmente, giudizio di compatibilità, ma nominalmente parere ambientale, disciplinata, sotto il profilo procedimentale, come un parere non ambientale e sotto il profilo processuale come un'autorizzazione": C. VIDETTA, *"Norme tecniche" e valutazioni tecniche nella V.I.A.*, in R. FERRARA (a cura di), *La valutazione d'impatto ambientale*, Padova, 2000, 179. Sul tema si ritornerà nei par. successivi.

*aggravamento procedimentale* (atecnicamente, potrebbe dirsi di "complicazione"<sup>7</sup>).

Accanto a questa preliminare constatazione se ne può tuttavia aggiungere una seconda, probabilmente meno ovvia.

Infatti, l'introduzione della valutazione d'impatto ambientale, come procedimento *unitario* e *ad hoc* per l'analisi dell'incidenza di alcune attività umane sugli interessi ambientali - da subito in rapporto potenzialmente problematico con le autorizzazioni ambientali previste dalla legislazione all'epoca vigente e con le successive valutazioni ambientali strategica (V.A.S.) e valutazione d'incidenza (V.I.) - ha anche fornito l'occasione e lo stimolo per la ricerca di soluzioni che riducessero al minimo l'aggravamento che la considerazione - ormai obbligatoria<sup>8</sup> - degli interessi ambientali comportava sui procedimenti "principali". La V.I.A. è emersa, allora, anche come possibile *strumento di semplificazione*<sup>9</sup>.

Questa duplice valenza delle valutazioni ambientali, nell'ambito del vasto problema della semplificazione procedimentale nella materia, rende evidentemente necessario dedicare loro un'analisi il più possibile approfondita in questa sede, che tenga in considerazione due distinti profili.

Il primo: quello del *rapporto tra valutazioni e altri procedimenti amministrativi*, che riguardano tanto il procedimento di valutazione ambientale

---

<sup>7</sup> Si v., sul punto, G. MANFREDI, *Il nuovo procedimento di VIA tra semplificazione amministrativa e specialità del regime dell'ambiente*, in *Urb. app.*, 2009, 157, che evidenzia come la consapevolezza di tale "effetto collaterale" delle valutazioni ambientali abbia influenzato, in primo luogo, la stessa direttiva 85/377/CEE, concepita come versione "in sedicesimo" dell'*environmental impact statement* statunitense in virtù di tale preoccupazione. Concorda E. BOSCOLO, *La V.I.A. "accelerata" per le grandi opere: l'interesse ambientale quale limite alla semplificazione*, in *Urb. app.*, 2003, 2, 129: "La scelta di concentrare nel procedimento le garanzie per i vari soggetti a vario titolo interessati all'ambiente (amministrazioni di settore e cittadini singoli o riuniti in associazioni ambientaliste) ha inevitabilmente reso più articolato e complesso l'iter amministrativo di avvio ed esercizio di molteplici attività in vario modo incidenti sull'ambiente". In effetti, il ruolo del diritto ambientale come "diritto della complessità" o del "governo della complessità" si manifesta in primo luogo nella struttura dei suoi procedimenti: in questo senso, tra gli altri, P. DELL'ANNO, *Ambiente (diritto amministrativo)*, in P. DELL'ANNO - E. PICOZZA, *Trattato di diritto dell'ambiente*, I, Padova, 2012, 288; J. DE MULDER, *La nuova direttiva sulla valutazione degli effetti di piani e programmi sull'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2001, 939 ss; N. GRECO (a cura di), *La valutazione di impatto ambientale. Rivoluzione o complicazione amministrativa?*, Milano, 1984.

<sup>8</sup> Obbligatoria in quanto imposta dal diritto europeo: altra cifra dell'introduzione delle valutazioni ambientali in Italia (e non solo: v. *Relazione* cit. in nota 4) è infatti il tentativo del legislatore nazionale di limitarne l'ambito di applicazione.

<sup>9</sup> Evidenziano questa potenzialità della V.I.A., tra gli altri: R. FERRARA, *La valutazione di impatto ambientale*, in R. FERRARA - G.F. FERRARI, *Commentario breve alle leggi in materia di urbanistica ed edilizia*, Padova, 2010, 727; F. FRACCHIA, *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, in A. CROSETTI - R. FERRARA - F. FRACCHIA - N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, Bari, 2008, 218. Secondo alcuni Autori, tuttavia, le valutazioni ambientali vengono effettivamente configurate dal legislatore come strumenti di semplificazione solo al momento del loro recepimento nel Codice dell'ambiente (2006), a vent'anni di distanza dall'introduzione della V.I.A. a mezzo della l. n. 349/1986 di istituzione del Ministero dell'Ambiente: M. G. COSENTINO, *Spunti di semplificazione amministrativa nel decreto legislativo n. 152/2006*, in *Amb. Svil.*, 2006, 5, 413 ss.

quanto il suo atto conclusivo<sup>10</sup>, incidendo così sulla stessa qualificazione della natura dell'istituto e coinvolgendo istituti del diritto amministrativo generale, come la conferenza di servizi. Esso potrebbe essere definito il "profilo esterno" della semplificazione delle (e tramite le) valutazioni ambientali.

Il secondo profilo, questa volta "interno", riguarda invece più direttamente i procedimenti di valutazione o - se si vuole - la V.I.A. (la V.A.S., la V.I. ...) *come* procedimento.

In entrambi i casi, sarà utile ricostruire l'evoluzione della normativa, sin dalle sue prime versioni, e dell'interpretazione dottrinale e giurisprudenziale che su di essa si è sviluppata, per meglio cogliere i profili critici del rapporto tra le valutazioni ambientali e l'obiettivo della semplificazione.

Per maggiore chiarezza espositiva, si analizzerà per prima la più risalente, e tuttora maggiormente significativa di esse - cioè la V.I.A, vero archetipo delle valutazioni ambientali e, secondo alcuni, di tutti i procedimenti in materia ambientale<sup>11</sup> - e solo in seguito le più recenti V.A.S. (valutazione strategica) e V.I. (valutazione d'incidenza). Gli aspetti salienti e le possibili soluzioni sono, in molti casi, comuni, ma un'analisi separata consentirà di evidenziare con maggiore chiarezza le questioni legate ai rapporti tra i diversi procedimenti di valutazione, nonché fra questi e le autorizzazioni ambientali.

Il rapporto tra tali istituti e l'autorizzazione integrata ambientale (A.I.A.) sarà invece oggetto di separata e più specifica considerazione nel capitolo terzo, dedicato alle autorizzazioni ambientali, data la sua estrema rilevanza nella prospettiva della semplificazione.

Come emergerà con chiarezza, dall'analisi di questi profili discendono conseguenze evidenti sulla *natura* (valutazioni tecniche, pareri, autorizzazioni) e sulla *funzione* delle valutazioni ambientali: ad esse, che pur non costituendo l'oggetto principale di questo studio, si farà quindi necessariamente cenno.

## *2. Le origini della V.I.A. e la sua introduzione nell'ordinamento italiano: il problema del rapporto tra V.I.A. e altri procedimenti nella prospettiva della semplificazione.*

Ad oltre venticinque anni dalla sua introduzione nell'ordinamento italiano, il punto di riferimento fondamentale per l'analisi della V.I.A. resta la direttiva 85/337/CEE, successivamente modificata ed integrata dalle direttive 97/11/CE,

---

<sup>10</sup> E' utile, in questa sede, sottolineare la distinzione tra l'atto finale del procedimento di valutazione d'impatto (così come di valutazione strategica, o di autorizzazione integrata ambientale) e il procedimento stesso: si vedrà, infatti, che le modalità di coordinamento tra i diversi istituti possono dividersi in istruttorie e decisorie, in quanto incidenti sul procedimento o sulla decisione conclusiva.

<sup>11</sup> Come evidenziato dalla dottrina: *ex multis*, R. ROTA, *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO - E. PICOZZA, *Trattato*, cit., 216.

2003/35/CE, 2009/31/CE, 2011/92/UE e di recente fatta oggetto di nuove iniziative di riforma, non ancora giunte a compimento<sup>12</sup>.

La valutazione d'impatto ambientale costituisce, in effetti, un esempio senza uguali di istituto "di importazione", privo di riferimenti nella tradizione giuridica ed amministrativa del nostro Paese. Essa trova origine in contesti culturali e giuridici profondamente diversi dal nostro<sup>13</sup> ed è stata trasferita nell'ordinamento italiano (nonché adattata ad esso) attraverso numerosi passaggi successivi<sup>14</sup>: dal *National Environmental Policy Act* statunitense del 1969<sup>15</sup>, alla legge francese 10 luglio 1976 n. 76-629, alla direttiva comunitaria del 1985, alla prima legge italiana di recepimento "provvisorio" (ma destinata a disciplinare l'istituto per vent'anni), cioè la l. n. 349/1986 istitutiva del Ministero dell'Ambiente, fino alla attuale disciplina, più volte oggetto di riscrittura, contenuta nel Codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152/2006).

Passaggi, questi, probabilmente non ancora sufficienti a collocare il "corpo estraneo" costituito dalla V.I.A. nel sistema italiano, come dimostrano le persistenti incertezze circa la sua qualificazione, la difficoltà di coordinamento con altri procedimenti e la disciplina della sua fase istruttoria.

Nella peculiarità dell'istituto risiede, del resto, la principale ragione per la quale la V.I.A. viene abitualmente utilizzata come riferimento da coloro che si interrogano sull'esistenza di uno speciale modello di procedimento amministrativo in materia ambientale<sup>16</sup>.

In quanto istituto previsto e disciplinato dal diritto comunitario, la difficoltà principale del suo innesto nei sistemi nazionali - e come tale fonte dei principali problemi ad esso legati - è senz'altro il suo coordinamento con altri procedimenti amministrativi, a cominciare dalle altre forme di valutazione ed autorizzazione ambientale sviluppatesi nel medesimo contesto sovranazionale.

Tale difficoltà non è, peraltro, solo italiana, ed anzi accomuna numerosi Stati dell'Unione, ponendosi al centro delle riflessioni relative alla auspicata, ulteriore riforma della direttiva 85/337/CEE<sup>17</sup>. Sotto questo profilo, pertanto, la semplificazione delle valutazioni ambientali, attraverso il chiarimento dei rapporti

---

<sup>12</sup> Il 26 ottobre 2012 la Commissione europea ha ufficializzato la propria proposta di riforma della direttiva 85/337/CE: si v. la COM (2012) 628.

<sup>13</sup> Non a caso, autorevole dottrina ha fin da subito sottolineato la sua natura di procedimento *quasi-judicial*, sul modello anglosassone, incentrato sul confronto in contraddittorio tra parti private e parte pubblica: P. DELL'ANNO, *La valutazione d'impatto ambientale*, Rimini, 1987, 50.

<sup>14</sup> Sui quali si v., tra gli altri, M. L. SCHIAVANO, *La valutazione d'impatto ambientale nel diritto comunitario*, in R. Ferrara (a cura di), *La valutazione d'impatto ambientale*, cit., 23 ss.

<sup>15</sup> Al quale risale, in effetti, il primo esempio di *environmental impact assessment* (in origine: *statement*), presto imitato in molti altri ordinamenti nazionali: si v. R. D'ALESSIO - A. TANCREDI, *Valutazione Impatto ambientale*, in *Enc. Giur.*, Milano, 1994, II, 1-9. Già nel 1996, a venti anni di distanza dal NEPA americano, sistemi di valutazione d'impatto ambientale risultavano presenti in oltre cento Paesi: L.W. CANTER, *Environmental impact assessment*, 1996, McGraw-Hill.

<sup>16</sup> Si v. ad esempio F. FRACCHIA, *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, cit., 243.

<sup>17</sup> Che si propone, tra gli altri, obiettivi di semplificazione: si v. *Verso una riforma della direttiva VIA*, in *Riv. giur. amb.*, 2011, 175. Si v. altresì la nota 6.

tra esse ed altri procedimenti amministrativi, costituisce un'esigenza avvertita non solo in Italia<sup>18</sup>.

L'analisi della disciplina procedimentale della V.I.A. nell'ordinamento interno si articolerà in tre momenti principali, scelti per meglio evidenziare le scelte più significative compiute dal legislatore nella prospettiva della semplificazione: la disciplina "transitoria", a livello prima statale (1986-2006) e poi anche regionale (1996-2006); il recepimento definitivo nel Codice dell'Ambiente e i primi interventi di riforma (2006-2010); le modifiche più recenti, introdotte a partire dal 2010.

E' opportuno anticipare, tuttavia, qualche osservazione di carattere generale circa la questione del rapporto tra V.I.A. e altri procedimenti amministrativi, che integra forse il principale elemento problematico (cui si è fatto cenno in precedenza come "profilo esterno" della semplificazione). Ciò permetterà infatti di cogliere più facilmente i profili rilevanti delle questioni in seguito esposte.

In via di prima approssimazione può dirsi che nel corso dei venticinque anni trascorsi dal suo ingresso nell'ordinamento nazionale si è riscontrato un mutamento piuttosto significativo nella concezione di tale rapporto e dello stesso procedimento di V.I.A.

Infatti, se durante la vigenza della disciplina transitoria - costituita, come si vedrà, dall'art. 6 della l. n. 349/1986 e da una copiosissima normativa "di contorno", prevalentemente di natura tecnica - prevaleva la concezione della V.I.A. come procedimento autonomo e parallelo a quello autorizzatorio "principale" dell'opera impattante (modello dei procedimenti paralleli, della "doppia tutela" o "doppia autorizzazione")<sup>19</sup>, a seguito dell'emanazione del Codice e, soprattutto, della sua evoluzione successiva (in particolare dal 2010 in poi), pare essersi definitivamente affermata la concezione della V.I.A. come procedimento *unificante*<sup>20</sup>, capace di concentrare e sostituire (operando così una semplificazione) sia gli altri procedimenti "minori" di valutazione ambientale che le numerose autorizzazioni previste dalla normativa di settore.

In altri termini, al di là dell'annosa disputa sulla corretta qualificazione del provvedimento finale di V.I.A. (autorizzazione, parere, valutazione tecnica<sup>21</sup>), il

---

<sup>18</sup> Essa, in effetti, è fra gli obiettivi della più recente proposta di revisione della direttiva V.I.A.: si v. ancora la comunicazione della Commissione europea COM (2012) 628, 4 ss.

<sup>19</sup> Per un'analisi approfondita del tema, compiuta durante la vigenza della disciplina transitoria, ma quando era ormai avviata l'elaborazione dei progetti di riforma che avrebbero condotto all'emanazione del Codice, si v. A. CROSETTI, *Natura e funzioni della V.I.A.*, in R. FERRARA (a cura di), *La v.i.a.*, cit., 114 ss., nonché in AA.VV., *Scritti in onore di Elio Casetta*, Napoli, 2001, 1210 ss.

<sup>20</sup> Il termine è mutuato ancora da A. CROSETTI, *op. cit. sup.*, 1212, che richiama in proposito P. DELL'ANNO, *La v.i.a.*, cit., 44 ss.

<sup>21</sup> Oggi, il dato normativo sembra condurre inevitabilmente alla nozione di autorizzazione: il provvedimento finale, infatti, "sostituisce o coordina" tutte le autorizzazioni e gli altri atti di assenso e "contiene le condizioni per la realizzazione, l'esercizio e la dismissione" dei progetti, che non possono essere realizzati prima della sua emanazione e vanno portati a compimento entro cinque anni da essa (art. 26, c. 4-5-6 Cod. Amb.).

procedimento di valutazione d'impatto è stato disciplinato in modo da favorire il più possibile la sua integrazione con gli altri procedimenti relativi alla realizzazione del progetto assoggettato a V.I.A.

Ciò, in attuazione di un orientamento manifestatosi sin dai primi anni successivi all'entrata in vigore della disciplina transitoria della V.I.A. statale: va ricordato, infatti, che già la legge comunitaria per il 1993 (l. 22 marzo 1994, n. 146), prevedeva l'integrazione tra valutazione d'impatto ed ogni altro provvedimento autorizzatorio richiesto per la realizzazione di un'opera (art. 40, comma secondo)

Al contempo, il procedimento di V.I.A. ha parzialmente perduto i caratteri di insostituibilità e vincolatività che caratterizzavano in origine il suo rapporto con detti altri procedimenti, in conseguenza delle modifiche - delle quali si è già trattato in conclusione del precedente capitolo e sulle quali si tornerà nel prosieguo - alla disciplina della conferenza di servizi<sup>22</sup>.

Infatti, il ruolo della V.I.A. nell'ambito della conferenza è stato fortemente modificato. In origine, la disciplina degli artt. 14 ss. l. n. 241/1990 si adeguava a quella della V.I.A. in modo piuttosto rigido: era prevista la sospensione del procedimento in conferenza in attesa del sopraggiungere della V.I.A.; l'intervento di una valutazione d'impatto positiva esauriva la considerazione degli interessi ambientali nel procedimento in conferenza; la valutazione negativa, infine, risultava sostanzialmente insuperabile.

La disciplina attuale è invece piuttosto differente: i termini di sospensione del procedimento in conferenza sono stati abbreviati; il loro mancato rispetto obbliga l'autorità competente per la V.I.A. ad esprimersi in sede di conferenza; inoltre, la valutazione negativa è divenuta espressamente superabile attraverso il meccanismo del deferimento (obbligatorio) della decisione finale al Consiglio dei Ministri.

---

<sup>22</sup> Gli artt. 14 ss. l. n. 241/1990 disciplinano espressamente il coordinamento con la V.I.A. a partire dalla versione introdotta dalla l. 15 maggio 1997, n. 127 (la quinta). Delle successive modifiche, ben quattro sono intervenute sul coordinamento tra V.I.A. e procedimento autorizzatorio in conferenza, introducendo una disciplina sempre più analitica. La l. n. 127/1997 si limitava a prevedere che l'intervento della V.I.A. esaurisse la considerazione dell'interesse ambientale nel procedimento, consentendo l'applicazione degli istituti di semplificazione di cui agli artt. 14-16-17, normalmente esclusi proprio dalla presenza degli interessi ambientali. Già con la l. 24 novembre 2000, n. 340, venne invece previsto che l'amministrazione competente per la V.I.A. si esprimesse in sede di conferenza in caso di decorso dei termini procedurali e venne introdotta espressamente la possibilità del superamento della V.I.A. negativa da parte del Consiglio dei Ministri. Le modifiche successive hanno precisato e abbreviato i termini di sospensione del procedimento in conferenza in attesa della V.I.A. (novanta giorni). Con la l. 30 luglio 2010, n. 122 è stata impressa una più fitta scansione procedimentale, un'accelerazione della eventuale devoluzione della decisione finale al Consiglio dei Ministri e si è consentito alle amministrazioni competenti a curare gli interessi ambientali di sostituire le valutazioni degli organi tecnici preposti con altri dalla competenza equivalente, al fine di garantire il rispetto dei termini procedurali. I due passaggi fondamentali, risalenti al 2000 ed al 2010 e che pertanto avevano come riferimento due diverse discipline del procedimento di V.I.A. (quella transitoria nella l. n. 349/1986 e quella definitiva del Codice), saranno analizzati con maggiore dettaglio nel prosieguo, ai parr. 3.2 e 6.

A tali profonde modifiche, relative al "profilo esterno" del rapporto tra procedimenti, si sono poi associate previsioni relative al procedimento di V.I.A., volte a garantire la sua massima accelerazione<sup>23</sup>, in deroga, come si vedrà, alle stesse norme generali al Capo Quarto della l. n. 241/1990.

L'insostituibilità "attenuata" del procedimento di V.I.A. in quanto tale si è accompagnata così ad una attenuazione, al suo interno, della riserva di valutazione in capo agli organi tecnici, con inevitabili conseguenze circa la natura del giudizio di compatibilità ambientale adottato alla sua conclusione.

Su ciascuno di questi temi si tornerà nel corso dell'esposizione, che deve ora seguire, per maggiore chiarezza, l'ordine cronologico.

### *3.1 La disciplina "transitoria" del procedimento di V.I.A. dalla l. n. 349/1986 al Codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152/2006): la V.I.A. statale;*

La prima fase di sperimentazione dell'istituto della V.I.A. nell'ordinamento nazionale corrisponde al suo recepimento transitorio attraverso la legge istitutiva del Ministero dell'ambiente, n. 349/1986, la quale, all'art. 6, dettò le norme fondamentali sul procedimento di valutazione d'impatto ambientale in ambito statale, destinate a rimanere in vigore per oltre vent'anni, dal 16 luglio 1986 fino al 31 luglio 2007<sup>24</sup>, data dell'entrata in vigore, più volte posticipata, delle norme sulla V.I.A. contenute nel Codice dell'Ambiente (d.lgs. n. 152/2006).

Nel corso di tale periodo, l'art. 6 venne affiancato da un numero elevatissimo di norme "di contorno", in parte ancora vigenti, prevalentemente di natura tecnica (in questo senso si può parlare, con riferimento all'art. 6, solo di norme fondamentali). Vennero inoltre introdotti alcuni procedimenti "speciali" di V.I.A. per determinati settori, caratterizzati da obiettivi di semplificazione<sup>25</sup>.

All'incirca a metà del periodo, poi, venne introdotto (1996), il procedimento di V.I.A. regionale per le opere, prima escluse, di cui all'Allegato II della dir. 85/377/CE, dando inizio ad una copiosa produzione normativa in materia da parte delle Regioni.

Dovendosi trattare del periodo transitorio, è opportuno soffermarsi in primo luogo sulla disciplina della V.I.A. statale, non solo in quanto antecedente dal punto di vista cronologico, ma soprattutto in considerazione del fatto che la nascita, dieci anni più tardi, della "V.I.A. regionale", fu colta come opportunità per alcuni interventi di semplificazione.

---

<sup>23</sup> Ciò, in particolare, a seguito delle modifiche introdotte con il c.d. "terzo correttivo" al Codice, d.lgs. n. 128/2010. Si v. il par. 5.2.

<sup>24</sup> La l. 8 luglio 1986, n. 349 (in G.U. 15 luglio 1986, n. 162) entrò in vigore il 16 luglio 1986. L'entrata in vigore delle norme sulla V.I.A. contenute nel Codice dell'Ambiente (d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152) fu più volte posticipata, sino al 31 luglio 2007.

<sup>25</sup> Si v. R. MONTANARO, *V.I.A. e discipline di settore*, in R. FERRARA, *La v.i.a.*, cit., 215 ss.

Per ragioni analoghe, il periodo successivo, decorrente dal recepimento "definitivo" nel Codice dell'Ambiente (2007-2012), sarà analizzato, per quanto sensibilmente più breve, in modo più approfondito: la disciplina contenuta nel Codice, in effetti, oltre ad aver superato, con significative innovazioni, quella dell'art. 6 l. n. 349/1986, è anche stata oggetto dei più rilevanti interventi di semplificazione.

### 3.1.1. *Il procedimento ordinario.*

Il procedimento ordinario di V.I.A. (ad alcuni procedimenti speciali si accennerà nel prosieguo) ed il suo coordinamento con i procedimenti autorizzatori delle opere sottoposte a valutazione fu inizialmente disciplinato in modo piuttosto schematico, attraverso le norme di cui al già menzionato art. 6, integrate dalle disposizioni del D.P.C.M. 10 agosto 1988 n. 377, successivamente modificato dal D.P.C.M. 27 dicembre 1988, n. 16100<sup>26</sup>.

La competenza ad adottare la pronuncia sulla compatibilità ambientale era affidata al Ministro dell'Ambiente, di concerto con il Ministro dei beni culturali e ambientali. In caso di pronuncia negativa, il Ministro competente per il procedimento autorizzatorio aveva tuttavia la possibilità di rimettere la questione al Consiglio dei Ministri, qualora "non ritenesse di conformarsi" alla valutazione espressa<sup>27</sup>. La Regione interessata dal progetto era coinvolta, sia pure in una posizione di secondo piano: l'art. 6 prevedeva infatti semplicemente l'obbligo del Ministro di pronunciarsi "sentita" quest'ultima.

I termini per la conclusione del procedimento di V.I.A. erano fissati in novanta giorni, al termine dei quali il procedimento di approvazione del progetto poteva riprendere, salva proroga disposta dal Consiglio dei Ministri nei casi di particolare rilevanza. La giurisprudenza, nel corso degli anni, aveva però chiarito che in assenza di una determinazione espressa sulla compatibilità ambientale l'opera non poteva essere realizzata: il termine assumeva così carattere ordinatorio<sup>28</sup>. La partecipazione del pubblico era consentita soltanto in forma scritta e solo nei primi trenta giorni dalla pubblicazione dell'annuncio di comunicazione del progetto.

Il legislatore, sfruttando la libertà lasciata agli Stati membri dalla direttiva comunitaria<sup>29</sup>, aveva così optato per un procedimento di valutazione

---

<sup>26</sup> Rispettivamente, in G.U. 31 agosto 1988, n. 204 (vigente dal 1° settembre 1988) e in G.U. 5 gennaio 1989, n. 4 (vigente dal 6 gennaio 1989).

<sup>27</sup> Da tale previsione, essenzialmente, discende la qualificazione del provvedimento finale di V.I.A. come parere.

<sup>28</sup> T.A.R. Lazio, Sez. II-*bis*, 10 ottobre 2001, n. 8416, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); T.A.R. Veneto, Sez. I, 14 luglio 2000, n. 1350, in *Riv. giur. amb.*, 2001, 105, con nota di S. AMOROSINO.

<sup>29</sup> Si v., *ex multis*, M. L. SCHIAVANO, *La valutazione di impatto ambientale nel diritto comunitario*, cit, 36.

sostanzialmente autonomo, parallelo rispetto a quello di approvazione del progetto, da svolgersi in un termine piuttosto breve ed il cui atto conclusivo - difficilmente qualificabile ed in effetti definito, in modo piuttosto oscuro, "valutazione" e "pronuncia sulla compatibilità ambientale"<sup>30</sup> - poteva essere superato, se negativo, da una deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Le diverse criticità di tale impostazione possono essere ascritte a due, fondamentali, profili: da un lato, la compatibilità con la normativa comunitaria delle scarse disposizioni relative all'informazione ed alla partecipazione del pubblico; dall'altro, l'adeguatezza, alla luce delle stesse norme comunitarie, di un provvedimento finale di V.I.A. dotato di dubbia vincolatività. Il più rilevante ai nostri fini è senza dubbio il secondo.

L'impressione che si ricava dalla lettura di tali norme, in effetti, anche alla luce della successiva evoluzione dell'istituto, è che il legislatore avesse interpretato la dir. n. 377/85 in chiave piuttosto "minimalista": secondo tale interpretazione, essa avrebbe imposto di valutare preventivamente l'impatto sull'ambiente di un numero limitato di opere (quelle di cui all'Allegato I della direttiva), in tempi ristretti, garantendo un livello minimo di informazione e partecipazione del pubblico, e consentendo comunque la loro realizzazione, anche in caso di valutazione negativa dell'autorità preposta, qualora il Consiglio dei Ministri avesse ritenuto prevalente l'interesse alla sua realizzazione.

Uno schema, questo, tutto sommato comprensibile (anche se non del tutto conforme al modello comunitario), se si considera che doveva essere applicato ad interventi ed opere che per la loro dimensione ed importanza avevano certamente un impatto significativo sull'ambiente, ma rivestivano anche un altrettanto significativo interesse pubblico (sotto il profilo economico e sociale), tale da giustificare, almeno secondo il senso comune, una decisione in sede politica capace di superare il giudizio negativo di compatibilità.

Uno schema, tuttavia, che per le medesime ragioni non poteva rivelarsi adeguato se esteso ad un numero decisamente più ampio di opere e interventi - come previsto dalla direttiva - dalla rilevanza decisamente più limitata sia sotto il profilo dell'impatto ambientale che sotto quello degli interessi economici e sociali.

In queste ipotesi, infatti, i suoi caratteri fondamentali, a cominciare dall'accentramento delle competenze in ambito governativo, sarebbero apparsi senz'altro sproporzionati.

Dalla progressiva - ed episodica<sup>31</sup> - estensione dell'ambito applicativo dell'istituto derivò quindi la necessità di una nuova disciplina del procedimento di

---

<sup>30</sup> Art. 6, comma quinto, l. 349/1986: "Ove il Ministro competente alla realizzazione dell'opera non ritenga di uniformarsi alla *valutazione* del Ministero dell'ambiente...". Art. 6, comma secondo, D.P.R. n. 377/1988: "La *pronuncia sulla compatibilità ambientale* del progetto interviene...".

<sup>31</sup> L'apertura della procedura di infrazione per il mancato/scorretto recepimento della direttiva nel 1992 (si v. G.U.C.E. n. C 250 del 28 settembre 1992) dovette fare i conti, infatti, con la perdurante inerzia del legislatore nell'adottare una disciplina organica e definitiva (che intervenne solo nel 2006): sotto la pressione comunitaria, pertanto, furono introdotti nella legislazione di settore

V.I.A. e del suo coordinamento con gli altri procedimenti amministrativi, in una prospettiva di alleggerimento e semplificazione.

### 3.1.2.1 *I procedimenti "speciali" nella prospettiva della semplificazione.*

Accanto al procedimento ordinario, appena descritto, vennero quindi introdotti numerose discipline speciali, aventi la funzione di integrare la valutazione d'impatto ambientale in procedimenti che, in ragione del loro oggetto, avevano ricevuto una specifica disciplina dalla legislazione di settore.

Il più rilevante tra essi, destinato a sopravvivere senza significative modificazioni sino ai giorni nostri, è rappresentato da quello in materia di grandi opere di interesse strategico nazionale, e merita un'analisi specifica (si v. il par. successivo). Dei numerosi altri sarà sufficiente fornire qualche esempio, attraverso i quali cogliere, insieme ai tratti fondamentali, alcuni elementi comuni.

Il settore dell'energia offre senz'altro alcuni esempi significativi. Nel suo ambito si sono infatti sperimentate alcune interessanti soluzioni che hanno percorso le successive riforme relative alla procedura ordinaria, soprattutto a seguito dell'emanazione del Codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152/2006).

Di particolare importanza, in quest'ottica, è la disciplina speciale per la V.I.A. nell'ambito dei procedimenti di localizzazione ed autorizzazione delle centrali termoelettriche, prevista dallo stesso D.P.R. 27 dicembre 1988, all'Allegato IV<sup>32</sup>. Essa risulta di particolare interesse in quanto prevede una vera e propria *integrazione* della valutazione d'impatto nel procedimento per la localizzazione e l'autorizzazione della centrale (artt. 4-9), in totale difformità dal modello generale fondato sul parallelismo e l'autonomia dei procedimenti.

Essa prevede, inoltre, due anni prima dell'entrata in vigore della legge sul procedimento amministrativo, l'impiego della conferenza di servizi per garantire la conclusione del procedimento nel caso in cui i termini per la sua conclusione non siano rispettati dalle amministrazioni coinvolte (art. 6).

Il tipo di conferenza di servizi qui delineato si differenzia da quello successivamente introdotto all'art. 14 della l. n. 241 e si colloca a metà tra i modelli della conferenza istruttoria e della conferenza decisoria. Essa, infatti, è finalizzata a raccogliere i pareri richiesti nell'ambito dell'istruttoria tecnica ed a favorire, mediante il confronto contestuale delle posizioni, il superamento degli eventuali contrasti, ma prevede altresì l'intervento sostitutivo del Presidente del Consiglio nel caso in cui essi permangano oltre un termine perentorio. La

---

numerosi procedimenti speciali relativi a progetti ed opere non comprese nell'Allegato I della direttiva e pertanto sottratti alla procedura ordinaria di cui alla l. n. 349/1986: si v. R. MONTANARO, *V.I.A. e discipline di settore*, cit. 216.

<sup>32</sup> La scelta fu ritenuta discutibile dalla dottrina, in quanto non fondata su alcuna disposizione comunitaria o interna di rango legislativo. Si v. R. MONTANARO, *V.I.A. e discipline di settore*, cit., 217 ss.

decisione del Presidente del Consiglio, relativa ai pareri mancanti, sfavorevoli o discordanti è pertanto lo strumento che consente di superare gli eventuali contrasti e di giungere alla conclusione del procedimento in tempi certi.

Una soluzione differente fu adottata per assoggettare a V.I.A. i progetti degli impianti di smaltimento di rifiuti. Quasi contestualmente all'entrata in vigore della normativa transitoria sulla valutazione d'impatto ambientale, infatti, il procedimento per l'autorizzazione/approvazione degli impianti di smaltimento era stato ridisegnato dalla l. 29 ottobre 1987, n. 441 al fine di garantirne una maggiore speditezza. La nuova disciplina faceva ricorso, analogamente a quella testé esaminata, ad un "prototipo" di conferenza di servizi per lo svolgimento dell'istruttoria. Poiché il D.P.C.M. n. 377/1988 prevedeva l'assoggettamento a V.I.A. di alcuni impianti per lo smaltimento dei rifiuti tossici e nocivi, fu emanato il d.l. 9 settembre 1988, n. 397 (conv. con mod. in l.9 novembre 1988, n. 475) che, all'art. 8, prevedeva una autonomo pronunciamento sulla compatibilità ambientale da parte del Ministero dell'Ambiente, destinato a confluire nella conferenza di cui al procedimento per l'approvazione dei nuovi impianti.

In queste ipotesi fu scelto, pertanto, di conservare il più possibile l'autonomia del procedimento di valutazione d'impatto e del relativo giudizio. Ciò comportò, tuttavia, notevoli difficoltà, in quanto alla conferenza veniva espressamente riconosciuta la competenza a valutare gli aspetti di compatibilità "territoriale" degli impianti: si imponeva così la necessità di separare la considerazione dei profili più strettamente "ambientali" con quelli territoriali, poiché essa risultava di competenza di autorità diverse, a diversi livelli di governo (il Ministero per i primi, le amministrazioni coinvolte nella conferenza per i secondi), con rilevanti conseguenze. Doveva ritenersi ammissibile, ad esempio, che la conferenza si esprimesse negativamente, sulla base di considerazioni sulla compatibilità ambientale dell'impianto, a seguito di un giudizio di v.i.a. positivo? Il Consiglio di Stato rispose affermativamente<sup>33</sup>, ma confermando l'esistenza di una parziale sovrapposizione delle competenze e dell'oggetto delle valutazioni: la decisione negativa doveva infatti ritenersi ammissibile soltanto in caso di esiti "non del tutto positivi" della V.I.A. e con adeguata motivazione.

Dal confronto tra le due discipline emerge con chiarezza che la scelta di conservare l'autonomia della valutazione ambientale rispetto ai procedimenti "principali" poteva comportare maggiori problemi rispetto alla scelta dell'integrazione. Soluzione, quest'ultima, che appariva maggiormente adeguata alla volontà di accelerare i tempi delle decisioni e che appariva, di conseguenza, destinata ad imporsi.

---

<sup>33</sup> Cons. St., sez. V, 6 dicembre 1993, n. 1262, in *Foro It.*, 1994, III, 320 e in *Riv. giur. amb.*, 1994, 669, con nota di A. DE CESARIS, *Il miraggio della semplificazione..*

### 3.1.2.2 La c.d. "legge obiettivo" del 2001 e la valutazione d'impatto ambientale delle opere di interesse strategico nazionale.

Tra i procedimenti speciali di V.I.A. introdotti nel periodo transitorio (1986-2006), il più significativo sotto il profilo sistematico, come si è anticipato, è senz'altro quello in materia di grandi opere infrastrutturali, delineato dalla c.d. "legge obiettivo" del 2001 (l. 21 dicembre 2001, n. 443, modificata dalla l. 1° agosto 2002, n. 166, c.d. "collegato infrastrutture") e dal successivo d.lgs. 20 agosto 2002, n. 190<sup>34</sup>.

La V.I.A. "accelerata" di cui alla disciplina in parola, che ha comprensibilmente suscitato un vivo dibattito in dottrina<sup>35</sup>, appare importante, oltre che per le previsioni in essa contenute, anche per il contesto di riforme in cui si inserì.

Essa sopraggiunse, infatti, a breve distanza dalle rilevanti modifiche apportate all'istituto della conferenza di servizi dalle riforme del 1997 e del 2000<sup>36</sup>.

Come evidenziato dalla dottrina più accorta<sup>37</sup>, la "legge obiettivo" assume, sul piano più generale dell'evoluzione dell'ordinamento, un'importanza che va ben al di là dei profili qui oggetto di analisi: essa introdusse infatti alcune delle "parole chiave" di numerosi interventi riformatori successivi.

La legge era ispirata dalla necessità di introdurre discipline derogatorie capaci di superare tutti gli "ostacoli giuridici" (sic) alla realizzazione di opere la cui rispondenza all'interesse pubblico, asseverata dalla decisione di un organo politico, prescinderebbe, oltre che dalla loro compatibilità ambientale, dalla più generale compatibilità con tutte le discipline di settore sulle quali esse incidono (urbanistica e contratti pubblici, in primo luogo)<sup>38</sup>. La disciplina "speciale" della V.I.A. si inserisce, con assoluta - per quanto discutibile - coerenza, in questo schema.

Le principali differenze rispetto alla normativa ordinaria - di livello sia statale che regionale<sup>39</sup> - consistono nella scansione procedimentale e nei relativi termini, che incidono sulla possibilità del pubblico di partecipare al procedimento, e nella

---

<sup>34</sup> Procedimento successivamente confluito nel codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 163/2006) all'art. 165.

<sup>35</sup> Si v., tra gli altri, E. BOSCOLO, *La VIA "accelerata" per le grandi opere*, cit.; I. ALIBRANDI, *La valutazione di impatto ambientale secondo la "legge obiettivo" [...]*, in *Foro amm. CdS*, 2003, 10, 3179; C. IANNELLI, *Deregulation e semplificazione delle procedure in materia di grandi opere: il controverso cammino dei principi comunitari e dei valori costituzionali*, in *Il Foro amm. Tar*, 2003, *Rass. parlam.*, 2003, 4, 909; A. GANDINO, *Via e "grandi opere": le nuove frontiere della semplificazione amministrativa*, in *Foro amm. Tar*, 2005, 4, 1048; A. MILONE, *Ponte sullo stretto di Messina: la sentenza del Tar Lazio*, in *Riv. giur. edil.*, 2004, 2151;

<sup>36</sup> Sulle quali si il par. 2 di questo capitolo e il Cap. I, par. 10.

<sup>37</sup> C. IANNELLI, *op. cit. sup.*, 1126.

<sup>38</sup> Si v. la relazione governativa al disegno di legge, in A.S. 347 (XIV<sup>a</sup> Legislatura), disponibile su [www.parlamento.it](http://www.parlamento.it)

<sup>39</sup> Su quest'ultima si v. il par. successivo.

natura del provvedimento finale, fortemente condizionata dalla natura dell'organo cui essa è affidata.

Il procedimento di V.I.A., di competenza del Ministero dell'Ambiente, deve concludersi entro un termine di novanta giorni, analogo a quello previsto dall'art. 6 della l. n. 349/1986. Tuttavia, le conseguenze del suo mancato rispetto sono piuttosto diverse. Infatti, mentre secondo la disciplina ordinaria, il "parere" può giungere anche tardivamente e l'assenza di una determinazione espressa sulla compatibilità ambientale (da parte del Ministro ovvero, in sede sostitutiva, del Consiglio dei Ministri) impedisce la realizzazione dell'opera<sup>40</sup>, ai sensi dell'art. 3, comma quarto, del d.lgs. n. 190/2002, la V.I.A. viene equiparata ad ogni altra "valutazione o parere" e, decorsi i novanta giorni prescritti, il Ministro delle Infrastrutture, vero *dominus* della procedura, invita il Ministro dell'Ambiente a trasmetterla entro i successivi trenta giorni. In caso di inerzia, esso trasmette la propria proposta al C.I.P.E. (Comitato interministeriale per la programmazione economica) per la deliberazione finale sul progetto<sup>41</sup>. Le eventuali "prescrizioni" risultanti necessarie per rendere l'opera compatibile sotto il profilo ambientale dovranno quindi, eventualmente, essere introdotte nella proposta del Ministro delle Infrastrutture, cui viene - nei fatti - devoluta la competenza in materia di V.I.A.

In ogni caso, però, e quindi anche qualora il procedimento presso il Ministero dell'Ambiente si concluda nei tempi previsti, l'adozione del provvedimento finale in cui si concreta il giudizio di compatibilità ambientale appartiene alla competenza del C.I.P.E., organo politico, ovvero viene assorbito e sostituito (secondo la procedura ancora più contratta prevista dal successivo "collegato infrastrutture"<sup>42</sup>) dal decreto del Presidente del Consiglio di approvazione del progetto definitivo.

---

<sup>40</sup> Come chiarito, nello stesso periodo, dalla giurisprudenza, nonostante l'ambiguità del testo dell'art. 6 l. n. 349/1986 in relazione a detto profilo: si v. T.A.R. Lazio, Sez. II-*bis*, 10 ottobre 2001, n. 8416, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); T.A.R. Veneto, Sez. I, 14 luglio 2000, n. 1350, in *Riv. giur. amb.*, 2001, 105, con nota di S. AMOROSINO.

<sup>41</sup> Ciò realizza una evidente deroga alle regole generali in materia di pareri e valutazioni tecniche, codificati negli artt. 16 e 17 della l. n. 241/1990, ove le valutazioni di competenza della amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente risultano necessarie ed infungibili, come evidenziato da E. BOSCOLO, *La VIA "accelerata" per le grandi opere*, cit., 132.

<sup>42</sup> Si v. art. 13, comma 6, l. n. 166/2002, che ha aggiunto il seguente comma 3-*bis* all'art. 1 della l. n. 443/2001: "In alternativa alle procedure di approvazione dei progetti preliminari e definitivi, di cui al comma 2, l'approvazione dei progetti definitivi degli interventi individuati nel comma 1 può essere disposta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del CIPE integrato dai presidenti delle regioni o delle province autonome interessate, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e previo parere delle competenti Commissioni parlamentari. Con il predetto decreto sono dichiarate la compatibilità ambientale e la localizzazione urbanistica dell'intervento nonché la pubblica utilità dell'opera; lo stesso decreto sostituisce ogni altro permesso, autorizzazione o approvazione comunque denominati, e consente la realizzazione di tutte le opere ed attività previste nel progetto approvato".

Questa è forse la novità più rilevante: infatti, a ben vedere, la concentrazione in un unico atto dell'approvazione del progetto e della valutazione d'impatto viola la regola della necessaria previetà della V.I.A. (conseguenza del principio di prevenzione) prevista dal diritto comunitario<sup>43</sup>.

Essa si affianca a quella costituita dalla previsione che, per le opere sottoposte alla disciplina speciale, la valutazione d'impatto venga compiuta sul *progetto preliminare*, invece che sul progetto definitivo, come sembrava prevedere il D.P.C.M. n. 377/1988, già esaminato<sup>44</sup> nei paragrafi precedenti. Anche sotto tale profilo, la disciplina sembra difficilmente compatibile con la direttiva, fondata sul principio per il quale la valutazione d'impatto, per assolvere alla sua funzione di tutela preventiva, deve avvenire il prima possibile, nel momento in cui il maggior numero possibile di alternative è ancora disponibile, ma comunque sullo *stesso progetto* in relazione al quale sarà rilasciata l'eventuale autorizzazione<sup>45</sup>. A seguito di una procedura d'infrazione aperta dalla Commissione europea, con la legge comunitaria per il 2004 (l. 18 aprile 2005, n. 62) il legislatore ha quindi specificato che il "formale procedimento di autorizzazione a costruire non può essere rilasciato se non è concluso il procedimento di valutazione d'impatto ambientale"<sup>46</sup>.

Le questioni analizzate si inseriscono, a ben vedere, in un più ampio problema, al quale si è già avuto occasione di far cenno trattando della disciplina della conferenza di servizi: quello, cioè, del "peso specifico" degli elementi tecnico-discrezionali e di quelli di valutazione politica degli interessi nell'ambito delle decisioni incidenti sull'ambiente<sup>47</sup>. Con riferimento alla V.I.A. esso si traduce nel problematico rapporto tra valutazione espressa dall'organo tecnico competente per l'istruttoria e provvedimento finale, attribuito, in sede statale, al Ministro. La maggiore o minore vincolatività del primo incide infatti evidentemente sul rango

---

<sup>43</sup> Si v., ad esempio, Corte Giust. CE, Sez. V, 7 gennaio 2004, in C-201/02, in *Urb. app.*, 2004, 415, con nota di E. BOSCOLO, *Nozione comunitaria di autorizzazione e di VIA*, nonché in *Riv. giur. amb.*, 2004, 253, con nota di A. GRATANI, *Valutazione di impatto ambientale. La Via deve precedere provvedimenti nazionali autorizzativi o dichiarativi di pubblica utilità*.

<sup>44</sup> Il riferimento al "progetto di massima" contenuto nel D.P.C.M., ispirato dalla legislazione sui lavori pubblici allora in vigore, non poteva essere ricondotto a quello di progetto preliminare secondo la definizione di cui alla successiva l. n. 194/2004, vigente all'epoca dell'entrata in vigore della l. obiettivo, bensì a quello di progetto definitivo: A. GANDINO, *Via e "grandi opere"*, cit. 1050-1051.

<sup>45</sup> Si v. ancora A. GANDINO, *op. cit. sup.*, 1056.

<sup>46</sup> Parole aggiunte all'art. 17, comma 2, del d.lgs. n. 190/2002 dall'art. 24, comma 11, della l. n. 62/2005.

<sup>47</sup> Non certo a caso, la valutazione d'impatto ambientale è stata impiegata, nei primi anni successivi alla sua introduzione, come spunto ed oggetto di analisi da parte della più attenta dottrina nelle riflessioni relative al tema della discrezionalità tecnica: si v. F. SALVIA, *Attività amministrativa e discrezionalità tecnica*, in *Dir. proc. amm.*, 1992, 685.

attribuito agli interessi ambientali, oltre che sulla corrispondenza tra la disciplina nazionale e quella comunitaria<sup>48</sup>.

La disciplina contenuta nella "legge obiettivo" è stata sostanzialmente trasposta, con poche innovazioni, nel Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163), agli artt. 182 ss. ("Procedura per la valutazione dell'impatto ambientale delle grandi opere") ed è tuttora, nei suoi tratti fondamentali, in vigore.

In particolare, è stato confermato (art. 183, comma sesto) che il "provvedimento di compatibilità ambientale" sia adottato dal C.I.P.E. contestualmente all'approvazione del progetto preliminare. In caso di dissenso motivato espresso dal Ministro dell'Ambiente in tale sede, si determinerà la devoluzione della relativa competenza al Consiglio dei Ministri.

### 3.2 (Segue): la V.I.A. regionale come V.I.A. "semplificata".

A otto anni dall'entrata in vigore della l. n. 349/1986 persisteva, nonostante l'introduzione dei procedimenti "speciali" di settore, la mancanza di una disciplina organica della valutazione d'impatto ambientale per le opere comprese nell'Allegato II della direttiva. Di conseguenza, sotto le pressioni della Commissione europea, il legislatore decise di attribuire in via generale a Regioni e Province Autonome la relativa competenza, ivi compresa quella di disciplinare le procedure, nel rispetto di criteri unitari. Nasceva così la V.I.A. regionale, con la legge comunitaria per il 1993 (l. 22 febbraio 1994, n. 146), nella quale il Governo venne delegato ad emanare un atto di indirizzo e coordinamento che stabilisse condizioni, criteri regole tecniche e procedurali per la valutazione d'impatto<sup>49</sup>.

Con il D.P.R. 12 aprile 1996<sup>50</sup> il Governo individuò così la disciplina essenziale del nuovo procedimento di V.I.A. regionale (artt. 5 e 7).

Esso, che costituì per dieci anni, sino all'entrata in vigore del Codice dell'Ambiente, la base della successiva normativa regionale in materia di V.I.A., è di particolare interesse ai fini del presente studio. Infatti il legislatore, alla luce dell'esperienza maturata nell'applicazione della V.I.A. statale, colse l'occasione per introdurre alcune misure di semplificazione procedimentale, che incisero, in particolare, sulle modalità di coordinamento tra V.I.A. e altri procedimenti<sup>51</sup>.

Sotto il profilo dei termini, la nuova disciplina non si discostò sensibilmente da quella della V.I.A. statale. I termini dettati per la conclusione del procedimento

---

<sup>48</sup> Si v. in proposito I. ALIBRANDI, *La valutazione di impatto ambientale secondo la "legge obiettivo"*, cit., 3186.

<sup>49</sup> Si v. P. LOMBARDI - A. SORIA, *Valutazione d'impatto ambientale e legislazione regionale*, in R. FERRARA (a cura di), *La v.i.a.*, cit., 281. Sul tema si v. anche F. GIAMPIETRO, *Criteri tecnici o discrezionali ne, c.d. giudizio di compatibilità ambientale? Proposte di coordinamento della VIA con gli altri procedimenti autorizzatori*, cit..

<sup>50</sup> In G.U.7 settembre 1996, n. 210. In vigore dall'8 settembre 1996.

<sup>51</sup> Si v. M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, Torino, 2007, 352 e P. DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale*, 2003, Padova, 767 ss.

(novanta giorni) erano identici a quelli indicati dall'art. 6 l. 349/1986, anche se venne espressamente prevista la necessità di coinvolgere i diversi enti territoriali (e non solo)<sup>52</sup> interessati dal progetto, chiamati ad esprimere un parere entro sessanta giorni, decorsi i quali la procedura di V.I.A. poteva comunque giungere alla determinazione finale.

Più interessante la previsione (art. 5, comma quinto) secondo la quale Regioni e Province autonome avrebbero dovuto definire "*le modalità per l'armonizzazione delle procedure nei casi in cui la realizzazione del progetto preved[esse] specifici pareri, nulla osta, autorizzazioni e assensi, comunque denominati, da differenti amministrazioni non statali*" e l'obbligo di far sì che, nelle materie di loro competenza, "*il giudizio di compatibilità ambientale*"<sup>53</sup> esonerasse il committente o l'autorità proponente "*da ogni altra autorizzazione preliminare per le materie stesse connesse alla procedura di valutazione di impatto ambientale*" (comma settimo). Quasi a mo' di suggerimento, il Governo affermò inoltre la possibilità, per l'autorità competente, di indire conferenze di servizi decisorie ai sensi dell'art. 14, comma secondo, della l. n. 241/1990 (comma sesto), al fine di operare il necessario coordinamento con i procedimenti autorizzatori.

La versione allora in vigore dell'art. 14<sup>54</sup> (che esauriva la ancora scarna disciplina della conferenza di servizi) prevedeva che le determinazioni "concordate" in sede di conferenza sostituissero tutti gli atti di assenso richiesti e l'intervento (ancora facoltativo) del Consiglio dei Ministri nel caso in cui fosse richiesta l'unanimità e questa non venisse raggiunta.

Tuttavia, nel periodo intercorrente tra l'emanazione dell'atto di indirizzo e coordinamento e l'entrata in vigore del Codice essa fu modificata altre tre volte<sup>55</sup>, disciplinando espressamente il coordinamento (ed anzi l'integrazione) tra procedure di V.I.A. e procedimento in conferenza, divenuto *obbligatorio* (dal 2000) nel caso in cui fosse necessario assumere atti d'assenso da parte di amministrazioni diverse.

Recita infatti il comma terzo del nuovo art. 14-*bis* (introdotto dalla l. n. 340/2000 e tuttora vigente): "*Nel caso in cui sia richiesta VIA, la conferenza di servizi si esprime entro trenta giorni dalla conclusione della fase preliminare di*

---

<sup>52</sup> Art. 5, comma secondo, D.P.R. 12 aprile 1996: "Contestualmente alla trasmissione di cui al comma 1 il committente o l'autorità proponente trasmette la domanda completa di copia del progetto e dello studio di impatto ambientale alla provincia ed ai comuni interessati, e nel caso di aree naturali protette di cui all'art. 1, comma 4, anche ai relativi enti di gestione, che devono esprimere il proprio parere entro sessanta giorni dalla data di trasmissione. Decorso tale termine l'autorità competente rende il giudizio di compatibilità ambientale nei successivi novanta giorni, anche in assenza dei predetti pareri. In materia di lavori pubblici il giudizio di compatibilità ambientale deve essere reso nei termini previsti dall'art. 7, comma 5, della legge 11 febbraio 1994, n. 109, così come modificato dall'articolo 1, comma 59, della legge 28 dicembre 1995, n. 549".

<sup>53</sup> La nuova denominazione "giudizio motivato di compatibilità ambientale" si aggiunse così alle precedenti, più generiche, di "valutazione" e "pronuncia" contenute nella l. n. 349/1986 e nel D.P.C.M. n. 377/1988.

<sup>54</sup> La quarta versione, introdotta dal d.l. 12 maggio 1995, n. 163.

<sup>55</sup> Dalle l. 15 maggio 1997, n. 127, 24 novembre 2000, n. 340 e 11 febbraio 2005, n. 15.

*definizione dei contenuti dello studio d'impatto ambientale, secondo quanto previsto in materia di VIA. Ove tale conclusione non intervenga entro novanta giorni dalla richiesta di cui al comma 1, la conferenza di servizi si esprime comunque entro i successivi trenta giorni. Nell'ambito di tale conferenza, l'autorità competente alla VIA si esprime sulle condizioni per la elaborazione del progetto e dello studio di impatto ambientale. In tale fase, che costituisce parte integrante della procedura di VIA, la suddetta autorità esamina le principali alternative, compresa l'alternativa zero, e, sulla base della documentazione disponibile, verifica l'esistenza di eventuali elementi di incompatibilità, anche con riferimento alla localizzazione prevista dal progetto e, qualora tali elementi non sussistano, indica nell'ambito della conferenza di servizi le condizioni per ottenere, in sede di presentazione del progetto definitivo, i necessari atti di consenso"<sup>56</sup>.*

Il provvedimento di V.I.A. regionale venne così impostato (precorrendo la scelta compiuta nel Codice) come atto sostitutivo di ogni altra autorizzazione di competenza regionale ed il suo procedimento come necessariamente coordinato a quelli preordinati all'adozione di atti d'assenso da parte di diverse amministrazioni non statali, precorrendo le scelte che sarebbero state confermate dalla disciplina introdotta con il Codice dell'ambiente.

Come emerge dai primi esempi di disciplina della V.I.A. in sede regionale, fu largamente accolto il "suggerimento" del legislatore statale di ricorrere all'istituto della conferenza di servizi per attuare il coordinamento tra V.I.A. ed altri procedimenti amministrativi.

Le soluzioni adottate non furono tuttavia sempre coincidenti, così come l'effettivo livello di coordinamento raggiunto, oscillando tra gli opposti tentativi di integrare la V.I.A. nei procedimenti autorizzatori necessari alla realizzazione delle opere e di determinare la sostituzione di tali atti di assenso da parte del giudizio di compatibilità ambientale.

Alcuni esempi aiuteranno a comprendere la varietà delle soluzioni delineate. La Regione Veneto fu tra le prime a disciplinare in modo compiuto la procedura di V.I.A. attraverso la l. r. 26 marzo 1999, n. 10. In base ad essa (artt. 12 e 25), al proponente era riconosciuta la facoltà di richiedere, contestualmente al giudizio di compatibilità ambientale (atto conclusivo del procedimento di V.I.A.), anche ogni altra autorizzazione, parere o assenso richiesto "nelle materie attinenti" alla valutazione d'impatto (cioè in materia ambientale) ed in materia urbanistica. In tal caso, il procedimento di V.I.A. avrebbe seguito il suo corso normale sino all'adozione del parere conclusivo da parte della commissione tecnica: a quel punto, l'autorità competente avrebbe convocato una conferenza di servizi ai sensi degli artt. 14 ss. l. n. 241/1990 ai fini di consentire l'acquisizione contestuale di tali atti.

---

<sup>56</sup> Su tali disposizioni si tornerà nel par. 6, trattando del coordinamento tra V.I.A. e altri procedimenti nella legislazione oggi vigente.

Anche la Regione Lombardia, con l. r. 3 settembre 1999, n. 20, predispose un meccanismo di coordinamento basato sulla conferenza di servizi, ma di tipo opposto. Esso, infatti, avrebbe condotto all'espressione del giudizio di compatibilità ambientale nell'ambito di una conferenza di servizi convocata dai responsabili dei diversi procedimenti autorizzatori di competenza regionale (art. 6, comma secondo). Veniva cioè prefigurata l'integrazione della V.I.A. (o quantomeno del suo atto conclusivo) nell'ambito di un diverso procedimento di competenza regionale.

La Regione Piemonte, con la l. r. 14 dicembre 1998, n. 40, optò invece per una maggiore valorizzazione del ruolo e delle potenzialità della conferenza di servizi<sup>57</sup>. Essa prevedeva (art. 13) la convocazione di una conferenza di servizi finalizzata all'acquisizione dei necessari atti di assenso da parte dell'autorità competente per la V.I.A. Nella sua prima riunione, le amministrazioni intervenute avrebbero dovuto individuare espressamente le autorizzazioni destinate ad essere assorbite dal giudizio di compatibilità ambientale mentre, per quelle che "in casi eccezionali" non fossero state ritenute assorbibili, la stessa conferenza avrebbe dovuto prevedere modalità e tempi per il loro rilascio e coordinamento.

Sull'effetto sostitutivo della valutazione d'impatto ambientale positiva puntò invece con decisione la Regione Emilia Romagna, la cui l.r. 18 maggio 1999, n. 9 disciplinò (artt. 9 e 10) in modo espresso e dettagliato la sostituzione degli atti di assenso di competenza regionale, provinciale e comunale da parte della V.I.A., a seguito della convocazione di una conferenza di servizi a ciò finalizzata nell'ambito del procedimento di valutazione d'impatto.

L'eterogeneità delle soluzioni adottate a livello regionale costituisce, probabilmente, una delle principali giustificazioni della successiva restrizione dell'ambito di autonomia nella disciplina del procedimento, attuata con l'entrata in vigore del T.U. ambientale (d.lgs. n. 152/2006) e, in modo ancor più evidente, con il d.lgs. n. 4/2008, che si andranno ora ad analizzare.

A seguito del recepimento "definitivo" delle norme comunitarie in materia di V.I.A., il ruolo del legislatore regionale nella disciplina del procedimento perse gran parte della sua rilevanza. In particolare, la disciplina dei termini del procedimento e le modalità di raccordo tra V.I.A. ed altri istituti divennero una sostanziale prerogativa del legislatore statale, preoccupato di definire "livelli minimi" ed uniformi di semplificazione.

---

<sup>57</sup> Tale scelta è stata in seguito confermata. Con D.G.R. 3 dicembre 2007, n. 3-7656 (in suppl. al B.U.R. 13 dicembre 2007, n. 50) sono state adottate le "Linee interpretative per un più corretto funzionamento della conferenza di servizi in generale e nel procedimento di V.I.A.", che affrontano tutti i nodi critici dell'istituto (inerzia, dissenso, partecipazione dei soggetti invitati) al fine di conseguire una maggiore unitarietà, a livello regionale, nella sua applicazione.

#### 4. Il recepimento "definitivo" della dir. 85/337/CE: la V.I.A. nella versione originale del Codice dell'ambiente.

Ad oltre vent'anni dall'entrata in vigore della dir. 85/337/CEE e dal suo recepimento "provvisorio" attraverso la legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente, dopo l'emanazione di una copiosissima quantità di norme di contorno, di diverse leggi regionali e numerosi tentativi abortiti di riforma delle norme statali<sup>58</sup>, l'emanazione del d.lgs. n. 152/2006 (c.d. Codice dell'Ambiente<sup>59</sup>) fornì al legislatore italiano l'occasione di operare, finalmente, "il pieno recepimento delle direttive comunitarie in materia di valutazione di impatto ambientale" (art. 4, c.1, lettera b).

Il quadro della normativa comunitaria era, nel frattempo, mutato. La direttiva nel 1985 era stata modificata dalle direttive 97/11/CE e 2003/35/CE ed era intervenuta dir. 96/61/CE<sup>60</sup> (c.d. direttiva I.P.P.C., da *Integrated pollution prevention and control*): accanto alla valutazione d'impatto ambientale si collocavano ora i nuovi istituti della valutazione ambientale strategica (V.A.S.), della valutazione d'incidenza (V.I.), prevista dalla c.d. direttiva Habitat (92/43/CEE) e la neonata autorizzazione integrata ambientale (A.I.A.). Il recepimento "definitivo" sopraggiungeva, inoltre, a circa tre anni dalla pubblicazione dell'importante relazione della Commissione europea sull'applicazione e sull'efficacia della direttiva V.I.A. (2003)<sup>61</sup>.

---

<sup>58</sup> Il solo iter della legge delega (l. 14 dicembre 2004, n. 308) richiese cinque passaggi parlamentari e tre voti di fiducia. Su di essa si v. F. FONDERICO, *"La muraglia e i libri": legge delega, testi unici e codificazione del diritto ambientale*, in *Giornale dir. amm.*, 2005, 585; F. GIAMPIETRO, *Delega al governo per il t.u. ambientale: un corsa (utile?) contro il tempo (...)*, in *Amb. Svil.*, 2005, 105; Id., *I criteri direttivi specifici (?) della legge delega sui testi unici ambientali*, *ivi*, 205.

<sup>59</sup> Almeno nella sua prima versione, in realtà, la denominazione di "codice" del d.lgs. n. 152/2006 appare senz'altro scorretta: il nuovo testo, oltre a non ricomprendere neppure tutti i settori principali della legislazione ambientale (si v. in proposito Cons. St., sez. atti normativi, parere 5 novembre 2007, n. 3838, in *Foro amm. CdS*, 2007, 11, 3225), mancava ancora di una parte dedicata ai principi, introdotta solo successivamente, con il d.lgs. n. 4/2008. Ad esso, in effetti, ci si riferiva più frequentemente con il termine di "T.U. ambientale". Si v. in proposito S. RIZZIOLI, *Commento all'art. 3 d.lgs. n. 152/2006*, in L. COSTATO - F. PELLIZIER, *Commentario breve al Codice dell'ambiente*, Padova, 2006, 6 ss. e F. GIAMPIETRO, *Nè T.U., nè Codice dell'ambiente ... ma un unico contenitore per discipline differenziate*, in *Amb. svil.*, 2006, 405 ss.

La nuova denominazione è però ora largamente in uso: per comodità espositiva la si utilizza, pertanto, anche trattando della prima versione del d.lgs. n. 152/2006.

<sup>60</sup> Recepita ed attuata con il d.lgs. 18 febbraio 2005, n. 59. che conterrà la disciplina dell'autorizzazione ambientale integrata sino al suo "trasferimento" nel Codice avvenuto nel 2010 (d.lgs. n. 128/2010). Sulla sua introduzione nell'ordinamento italiano si v. T. MAROCCO, *La direttiva IPPC e il suo recepimento in Italia*, in *Riv. giur. amb.*, 2004, 35 e il Cap. III, par. 4.

<sup>61</sup> Disponibile su [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu). Le due precedenti indagini erano state condotte nel 1993 e nel 1997.

L'occasione fu quindi sfruttata per dettare una disciplina tendenzialmente *completa ed unitaria*<sup>62</sup> del procedimento di V.I.A. e del suo atto finale. A tale scopo, venne disposta l'abrogazione pressoché integrale della precedente normativa di livello statale, con la significativa eccezione, evidenziata dalla dottrina<sup>63</sup>, della V.I.A. "speciale" di cui alla "legge obiettivo", già esaminata, e delle norme tecniche di cui al D.P.C.M. 27 dicembre 1988.

Particolare attenzione fu prestata alla disciplina dei termini<sup>64</sup>, attraverso la netta scansione delle diverse fasi e una regolamentazione minuziosa della possibile sospensione ed interruzione del procedimento, con maggiore attenzione alle possibilità di partecipazione del pubblico. Furono altresì disciplinate in modo più chiaro le conseguenze e le modalità di superamento dell'inerzia e del dissenso nelle diverse fasi procedurali.

L'elemento di maggiore interesse ai fini di quest'indagine, tuttavia, è forse l'espressa assunzione dell'obiettivo di attuare il "pieno recepimento" delle norme comunitarie sulle "procedure di valutazione di impatto ambientale" (ora coniugate al plurale, per le ragioni già viste) *attraverso la loro semplificazione* ed introducendo *meccanismi di coordinamento* tra esse e tra queste e le procedure autorizzative (art. 4 e 51 d.lgs. n. 152/2006).

Così come nella precedente introduzione della V.I.A. a livello regionale (1996) anche questo secondo punto di svolta nell'evoluzione della disciplina interna delle valutazioni ambientali fu varato all'insegna della semplificazione<sup>65</sup>, senza discostarsi sostanzialmente dalle tecniche utilizzate dieci anni prima<sup>66</sup>.

Ciò, nell'esercizio di una facoltà prevista dalla stessa normativa comunitaria, che consente ai legislatori nazionali di coordinare le diverse procedure di valutazione e autorizzazione ambientale integrata (I.P.P.C.), al fine di evitare inutili duplicazioni e sovrapposizioni tra esse<sup>67</sup>.

---

<sup>62</sup> Si v. A. MILONE, *D.Lgs. n. 152/2006: le nuove norme in materia di VIA e VAS*, in *Amb. Svil.*, 2006, 5, 421, che sottolinea il superamento della frammentazione della disciplina, caratteristica del periodo transitorio.

<sup>63</sup> *Ex multis*, G. GALOTTO, *Le valutazioni ambientali ex ante: VAS, VIA e IPPC*, in *Amb. Svil.*, 2007, 9, 810.

<sup>64</sup> E' interessante, a questo proposito, il giudizio espresso dalla Commissione europea nella *Relazione* del 2003 (cit., 65), ove si legge che in Italia la normativa (precedente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 152/2006) non avrebbe previsto "alcuna disposizione riguardo ai tempi tra lo svolgimento della valutazione d'impatto ambientale e il rilascio dell'autorizzazione né tra questa e l'avvio dei lavori". L'assenza di disposizioni espresse in tal senso, in parte superata nella successiva evoluzione della disciplina (in particolare di quella della conferenza di servizi), era quindi valutato in modo piuttosto negativo.

<sup>65</sup> L'obiettivo della semplificazione *normativa* costituiva, in effetti, uno dei capisaldi della legge di delega (l. 15 dicembre 2004, n.308). A questa si è associato il tentativo di una consistente semplificazione procedimentale, non limitata, peraltro, alla sola disciplina della V.I.A.: si v. M.G. COSENTINO, *Spunti di semplificazione amministrativa nel d.lgs. n. 152/2006*, in *Amb. svil.*, 2006, 5, 413. Sul punto si v., *amplius*, G. MANFREDI, *op. cit.*, 156.

<sup>66</sup> Come evidenziato da G. MANFREDI, *op. cit.*, 159.

<sup>67</sup> Si v. l'art. 2 della direttiva 85/337/CEE (direttiva VIA) e l'art. 11 direttiva 2001/42/CE (direttiva VAS). Tale facoltà sarà ribadita, in seguito, nella direttiva 2008/1/CE (relativa all'I.P.P.C.).

Tuttavia, in questa seconda occasione il tentativo sollevò delicati problemi in ordine al rispetto delle competenze legislative delle Regioni nel nuovo quadro costituzionale intervenuto a seguito della riforma del Titolo V (l. cost. n. 3/2001): queste contestarono la volontà del Governo di procedere ad "una vera e propria opera di smantellamento"<sup>68</sup> della normativa regionale introdotta a partire dal 1996, criticando numerose delle scelte compiute nel T.U. (il cui schema ricevette parere negativo da parte della Conferenza unificata), molte delle quali attinenti proprio ai profili della semplificazione.

Emerge, in effetti, in tutto il testo del decreto, l'evidente volontà del legislatore statale di conseguire un "livello uniforme di semplificazione"<sup>69</sup>, imponendo l'adozione di determinati istituti (ad es. le procedure semplificate) anche in ambiti di competenza regionale ed il rispetto di norme di dettaglio (ad es. in materia di termini procedimentali), invocando a tale scopo i due titoli di legittimazione dei livelli essenziali delle prestazioni (semplificazione come l.e.p.) e della tutela della concorrenza, già analizzati nel precedente capitolo<sup>70</sup>.

Iniziando l'analisi delle norme dedicate alla V.I.A., pare opportuno mantenere distinti i due profili - esterno ed esterno - degli interventi di semplificazione, trattando separatamente quelli attinenti al procedimento in sé e quelli relativi al coordinamento con altri procedimenti (V.A.S., V.I., A.I.A. innanzitutto).

Questi ultimi, che richiederebbero numerose anticipazioni, saranno illustrati, per maggiore comodità espositiva, analizzando gli istituti in questione (parr. 7 ss. e Cap. III, par. 6).

Con riferimento ad essi si può anticipare, tuttavia, che uno dei principali limiti della versione originale del d.lgs. n. 152/2006 consiste nell'aver limitato le norme di coordinamento al rapporto tra valutazione d'impatto e valutazione strategica, nonché al rapporto tra V.I.A. e autorizzazione integrata ambientale (sul quale, peraltro, esso rinvia sostanzialmente alle previsioni del precedente d.lgs. n. 59/2005), trascurando del tutto, invece, il problema più generale del coordinamento tra V.I.A. e autorizzazioni (ambientali e non<sup>71</sup>). Ciò consentì che le disposizioni di coordinamento rimanessero relegata in una diversa sede, decisamente meno opportuna: quella della disciplina generale della conferenza di servizi di cui agli artt. 14 ss. l. n. 241/1990, la quale, come si è anticipato, conteneva norme a ciò specificamente dedicate fin dalla sua quinta versione (1997).

---

<sup>68</sup> "Parere della Conferenza unificata sullo schema di decreto legislativo recante norme in materia ambientale", n. 919/CU del 26 gennaio 2006, p. 2, disponibile su <http://www.governo.it/backoffice/allegati/27414-2880.pdf>.

<sup>69</sup> M.G. COSENTINO, *op. cit.*, 420.

<sup>70</sup> Cap. I, par. 7.

<sup>71</sup> Questo, nonostante l'enunciato di cui all'art. 24, c. 1, lettera f), d.lgs. n. 152/2006, secondo il quale tra le finalità della V.I.A. vi è quella di assicurare "la semplificazione, la razionalizzazione ed il coordinamento delle valutazioni e degli atti autorizzativi in materia ambientale".

I profili interni, invece, si prestano ad un più agevole confronto con la disciplina previgente della valutazione d'impatto ambientale e possono, pertanto, essere immediatamente affrontati.

Nella versione originale del d.lgs. n. 152/2006, le norme in materia di V.I.A. (artt. 23-47) sono suddivise in tre capi, il primo dei quali dedicato a "disposizioni comuni" a tutti i procedimenti di valutazione d'impatto, non derogabili da parte delle Regioni. Il secondo e il terzo dettano invece disposizioni specifiche per i procedimenti di competenza statale e regionale (queste ultime, costituenti criteri direttivi per la legislazione regionale in materia). Rispetto alla disciplina previgente, pertanto, le differenze tra procedimenti in sede statale e regionale risultano sensibilmente ridotte, così come è senz'altro diminuito lo spazio residuo di autonomia del legislatore regionale.

Le disposizioni comuni, oltre a definire, senza particolari novità, ambito di applicazione e finalità dell'istituto, introducono una rigida scansione del procedimento<sup>72</sup>, suddiviso in una fase introduttiva, in una fase istruttoria (nella quale si concentrano sia la partecipazione del pubblico che l'istruttoria tecnica) e nel "giudizio di compatibilità ambientale" (fase decisoria), che conclude l'intera procedura. A tale scansione si accompagna una altrettanto rigida disciplina dei termini procedurali, della loro possibili sospensione e interruzione e delle conseguenze del loro mancato rispetto.

Proprio dai termini conviene iniziare, per evidenziare il chiaro obiettivo di semplificazione acceleratoria della V.I.A. perseguito dal legislatore del 2006.

L'intera procedura deve concludersi entro novanta giorni (art. 40) dalla pubblicazione dell'avviso del deposito del progetto da sottoporre a valutazione, salve le sole ipotesi tassativamente previste di sospensione e interruzione, e l'inutile decorso del termine "implica l'esercizio del potere sostitutivo da parte del Consiglio dei Ministri (...) anche su istanza delle parti interessate". Il Consiglio, a sua volta, ha sessanta giorni per provvedere, dopo aver diffidato l'organo

---

<sup>72</sup> Come evidenziato da una attenta dottrina, l'aver trasferito la sede della regolamentazione delle fasi procedurali dalla fonte secondaria (in precedenza: D.P.C.M. 10 agosto 1988, n. 377) alla fonte primaria ha prodotto una sua "cristallizzazione" difficilmente compatibile con i necessari adattamenti all'evoluzione tecnica e normativa: F. FRACCHIA - F. MATASSOGLIO, *op. cit.*, 130. Questa è forse una delle ragioni principali alla base dei numerosi successivi interventi di riforma di questa parte del d.lgs. n. 152/2006, che hanno dimostrato, a parere di chi scrive, l'inopportunità di tale soluzione. Ciò che più rileva in questa sede, tuttavia, è il fatto che alla base di tale scelta si rinviene, con ogni verosimiglianza, la volontà di imporre anche ai legislatori regionali il rispetto di rigidi termini e tempistiche procedurali, come si illustrerà nel prosieguo. Altri Autori (G. MANFREDI, *op. cit.*, 160) hanno sottolineato come la fissazione di termini precisi per le diverse fasi procedurali costituisca l'alternativa - apparentemente più rispettosa delle specificità della materia ambientale - alle ipotesi di conclusione tacita del procedimento (in particolare, silenzio-assenso), ritenute inammissibili alla luce della normativa e della giurisprudenza europea già analizzata nel corso del Cap. I, in particolare par. 7.

competente a provvedere entro venti giorni. In caso di mancato intervento sostitutivo, si intende formato un giudizio negativo<sup>73</sup>.

Questa ipotesi, molto rilevante, di silenzio-diniego, destinata a non sopravvivere alle successive riforme<sup>74</sup>, fu salutata favorevolmente dalla dottrina più attenta alle esigenze di tutela ambientale: essa appare in linea, in effetti, con il principio dell'azione preventiva, nell'accezione per cui, non risultando ammissibili ipotesi di silenzio-assenso in questa materia, l'Amministrazione non potrebbe assentire *se non* in modo espresso<sup>75</sup>.

Il giudizio di compatibilità ambientale (provvedimento finale) ha un effetto vincolante, almeno nel disegno del Codice<sup>76</sup>, poiché il provvedimento che autorizza la realizzazione dell'opera deve evidenziare la sua conformità ad esso ed i progetti devono esservi adeguati prima che sia possibile la loro autorizzazione (art. 31, c. 3). L'eventuale autorizzazione o approvazione adottata senza previa valutazione, inoltre, è espressamente sanzionata con la *nullità* (art. 4, comma 5), a differenza di quanto ritenuto in precedenza dalla giurisprudenza - che riconduceva tale ipotesi alla semplice illegittimità, in applicazione dei principi generali<sup>77</sup> - e di quanto sarà previsto dalle successive versioni.

Le possibilità di sospensione e interruzione del termine per la conclusione del procedimento sono diverse, ma tutte limitate a ipotesi di integrazioni documentali o di modifiche del progetto a seguito degli orientamenti emersi in sede istruttoria.

---

<sup>73</sup> Tale ipotesi di silenzio-diniego risultava senz'altro applicabile alle valutazioni in sede statale, ma si estendeva altresì a quelle in sede regionale sino all'entrata in vigore delle relative norme (art. 31, c.2).

<sup>74</sup> In effetti, ogni riferimento a questa ipotesi di silenzio diniego fu cancellata dalla riforma del 2008 (sulla quale si v. il prossimo paragrafo), a meno di un anno dall'entrata in vigore della nuova disciplina della V.I.A. di cui al d.lgs. n. 152/2006. Essa era stata valutata, peraltro, non compatibile con il principio comunitario che impone l'adozione delle decisioni in materia ambientale con provvedimento espresso: così S. ZARAMELLA, *Commento all'art. 31 d.lgs. n. 152/2006*, in L. COSTATO - F. PELLIZIER, *Commentario*, cit., 101. Sul punto si v. anche il Cap. I.

<sup>75</sup> In questo senso F. FRACCHIA - F. MATASSOGLIO, *op. cit.*, 136. L'ipotesi appare rilevante in quanto i termini, estremamente ristretti, per l'intervento sostitutivo del Governo, lasciavano immaginare una conclusione normalmente negativa del procedimento nei casi in cui veniva attivato il meccanismo sostitutivo.

<sup>76</sup> Ciò, per quanto attiene alle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 152/2006: va ricordato, infatti, che la versione allora vigente dell'art. 14-quater l- n. 241/1990 prevedeva già, al comma quinto, il possibile superamento della V.I.A. negativa da parte del Consiglio dei Ministri: "Nell'ipotesi in cui l'opera sia sottoposta a VIA e in caso di provvedimento negativo trova applicazione l'articolo 5, comma 2, lettera c-bis), della legge 23 agosto 1988, n. 400, introdotta dall'articolo 12, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 999, n. 303".

<sup>77</sup> Si v., *ex multis*, Cons. St., Sez. VI, 20 maggio 2005, n. 2566, in *Foro amm CdS*, 2005, 1563. Le tesi contrarie muovevano dalla constatazione che l'assenza di V.I.A. avrebbe comportato l'illegittimità dell'autorizzazione per contrasto con il diritto comunitario, cui parte della dottrina riconduceva la necessaria disapplicazione dell'atto (M.P. CHITI, *L'invalidità degli atti amministrativi per violazione di disposizioni comunitarie e il relativo regime processuale*, in *Dir. amm.*, 2003). Va peraltro osservato che la scelta del legislatore fu considerata un indizio della progressiva assimilazione della V.I.A. ad un provvedimento autorizzativo: si v. ancora il *Parere* della Conferenza unificata sullo schema del decreto, cit., 12.

Una prima ipotesi è disciplinata dall'art. 26, dedicato alla fase introduttiva del procedimento, ai sensi del quale, in caso di recepimento dei pareri e delle osservazioni e dei rilievi proposti dagli enti interessati (comuni, province, regioni, enti di gestione delle aree naturali protette) può essere richiesta l'integrazione dello studio d'impatto ambientale, da effettuarsi in un termine "congruo". In attesa delle stesse, tutti i termini procedurali sono interrotti ed in caso di mancato rispetto del termine per l'integrazione, la procedura si interrompe, salva la possibilità di presentare una nuova domanda.

Una seconda ipotesi, questa volta di sospensione, è quella contemplata in caso di inchiesta pubblica per l'esame dello studio d'impatto ambientale (art. 29, c. 3): essa sospende il decorso del termine per la conclusione del procedimento, ma deve necessariamente concludersi entro sessanta giorni, trascorsi i quali l'istruttoria riprende in ogni caso il suo corso.

La partecipazione del pubblico può condurre anche ad una diversa ipotesi di sospensione, disciplinata dal successivo comma quarto: nel caso in cui il soggetto proponente o committente sia chiamato ad un "sintetico contraddittorio" con i soggetti che hanno presentato pareri e osservazioni scritte. Infatti, qualora questi intenda conformarsi ai pareri o alle osservazioni ricevute, può farne richiesta all'autorità competente per la V.I.A., indicando lui stesso il periodo necessario, nel corso del quale tutti i termini procedurali sono sospesi.

Gli apporti di tutti i soggetti coinvolti nella procedura, dagli enti territoriali al pubblico, così come le modifiche o integrazioni dei progetti, sono sottoposti a termini perentori (di quarantacinque o sessanta giorni), al cui mancato rispetto si ricollega automaticamente l'adozione dell'atto finale in loro assenza (art. 26, c. 2).

Si configura così un'ipotesi di silenzio devolutivo in netto contrasto con la regola contenuta nella disciplina generale del procedimento amministrativo (artt.16-17 l. n. 241/1990), che esclude tale effetto in relazione ai pareri ed alle valutazioni tecniche espresse dalle amministrazioni preposte alla tutela ambientale<sup>78</sup>. All'inerzia del proponente, invece, nel caso della richiesta di integrazione dello studio d'impatto ambientale, consegue l'estinzione del procedimento.

L'ipostazione seguita è piuttosto chiara: il soggetto proponente o committente dell'opera soggetta a valutazione può ottenere un prolungamento della procedura, finalizzato ad *incrementare le possibilità di un giudizio finale positivo*, ma la sua inerzia ne determina l'estinzione; tutti gli altri soggetti coinvolti, invece, pubblici come privati, *non possono determinare* un prolungamento della procedura di V.I.A. e devono fornire i loro apporti alla valutazione (pareri, osservazioni, rilievi) entro termini perentori e piuttosto limitati.

---

<sup>78</sup> L'obiezione secondo la quale gli enti territoriali chiamati ad esprimere il parere non sarebbero propriamente, in questa particolare sede, amministrazioni preposte alla tutela ambientale è, in effetti, plausibile, ma appare stridente con l'equiparazione, compiuta dalla norma, tra enti territoriali e altri enti coinvolti in questa fase, come gli enti parco. Si v. in proposito F. FRACCHIA - M. MATASSOGLIO, *op. cit.*, 134.

Il necessario rispetto del termine di novanta giorni per la conclusione della procedura, contenuto nelle disposizioni comuni e inderogabile dalle Regioni fu severamente criticato in sede di Conferenza unificata<sup>79</sup>: si lamentava, infatti, che la sua eccessiva brevità non avrebbe consentito un efficace coordinamento tra la V.I.A. e i procedimenti autorizzatori, pur richiesto dalla nuova disciplina. Le Regioni ritenevano più congruo, a tale scopo, un termine di 150 giorni, evidenziando come secondo la maggioranza delle leggi regionali allora vigenti, la durata del procedimento fosse stabilita in 150 giorni (e solo in alcuni casi in 120).

In parziale accoglimento di tali rilievi, fu introdotta nella versione definitiva (art. 44) la possibilità di stabilire, ma solo "in casi di particolare rilevanza", la prorogabilità del termine sino ad un massimo di sessanta giorni (quindi 150 in tutto), fatta comunque salva la disciplina statale in materia di sospensione e interruzione, di cui si riaffermò l'inderogabilità.

Le disposizioni specifiche in materia di V.I.A. statale, oltre a ribadire le disposizioni già esaminate circa termini, sospensioni e interruzioni, stabiliscono un termine di soli trenta giorni per la presentazione delle osservazioni da parte del pubblico e chiariscono ulteriormente natura ed effetti del giudizio di compatibilità ambientale<sup>80</sup>.

Entro il termine di novanta giorni dalla pubblicazione dell'avviso e non prima di sessanta giorni dalla trasmissione agli enti interessati del progetto e dello studio di impatto (così da consentire l'espressione dei pareri), il Ministro dell'Ambiente, di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali e il Ministro proponente "si pronuncia sulla compatibilità ambientale". In caso di mancato rispetto del termine si determina l'intervento sostitutivo del Consiglio dei Ministri, già disciplinato dalle disposizioni comuni.

Come nel previgente art. 6 l. n. 349/1986, è quindi prevista l'adozione dell'atto conclusivo della procedura da parte del Ministro dell'Ambiente di concerto con altri ministri: a quello dei Beni culturali, viene tuttavia aggiunto il ministro "proponente" (quindi, nel solo caso di iniziativa pubblica), il quale, negando il proprio assenso nel termine previsto, determinerà verosimilmente l'intervento sostitutivo del Consiglio dei Ministri<sup>81</sup>.

Viene così confermata la competenza dell'organo politico, anche a seguito delle riforme nel frattempo intervenute che avevano attribuito la competenza generale ai dirigenti per l'adozione dei provvedimenti amministrativi (d.lgs. n. 165/2001): la giurisprudenza, del resto, era già intervenuta sul punto negando la

---

<sup>79</sup> Si v. ancora il *Parere* della Conferenza unificata, cit., 15.

<sup>80</sup> Uno dei rilievi mossi in sede di Conferenza unificata (cit. sup., 17-18) fu, in effetti, che le disposizioni di cui all'art. 40 sull'atto finale della procedura rientrassero tra quelle relative alla V.I.A. statale e non tra le disposizioni comuni: ciò comportava, infatti, una maggiore discrezionalità da parte del legislatore regionale nel configurare il giudizio di compatibilità, ed il timore di incertezze interpretative, poi parzialmente confermate in giurisprudenza.

<sup>81</sup> Si v. in proposito F. FRACCHIA - F. MATASSOGLIO, *op. cit.*, 137 ss.

natura gestionale della V.I.A.<sup>82</sup> e confermando di conseguenza la legittimità della sua attribuzione agli organi politici.

In ogni caso poi, qualora l'autorizzazione dell'opera (o, in caso di opera pubblica, il suo esercizio) sia di competenza dell'Amministrazione statale, il Ministro competente all'autorizzazione può, alternativamente, "disporre la non realizzazione del progetto" ovvero promuovere con istanza motivata al Presidente del consiglio, un provvedimento di "revisione", da adottarsi a seguito della pronuncia del Consiglio dei Ministri.

L'art. 40 precisa, infine, che il giudizio di compatibilità ambientale cessa di avere efficacia cinque anni dopo la sua emanazione, confermando la sua tendenziale assimilazione ad un provvedimento autorizzativo e l'allontanamento dal precedente modello nel quale esso si riduceva ad un parere (o valutazione tecnica) rivolto all'autorità competente per la realizzazione dell'opera.

La disciplina della V.I.A. in sede regionale è rimessa alle leggi regionali, ma nel rispetto di stringenti limiti e criteri direttivi.

L'autorità competente, infatti, deve essere individuata tenendo conto dell'attribuzione della competenza alla realizzazione del progetto (viene così espressamente privilegiata l'integrazione tra le procedure, anche sotto il profilo organizzativo). Inoltre, deve essere garantito in ogni caso il rispetto delle disposizioni comuni (nelle quali, come si è visto, rientra la minuziosa disciplina delle fasi e dei termini del procedimento), nonché quello delle norme specificamente dedicate valutazione d'impatto in sede regionale o provinciale (artt. 42-47).

Come anticipato, queste ultime consentono alla normativa regionale di prolungare fino a 150 giorni il termine di conclusione del procedimento, ma solo "in casi di particolare rilevanza" e senza incidere sulla disciplina della sospensione e dell'interruzione dei termini: una limitazione significativa, dettata dalla volontà di imporre l'adozione di norme procedurali in grado di garantire in ogni caso tempi certi e scongiurare il pericolo di arresti procedurali.

Il limite così configurato avrebbe poi trovato conferma in una interpretazione giurisprudenziale particolarmente restrittiva, che qualificò il termine di 150 giorni come "principio fondamentale" della legislazione in materia di V.I.A., derogabile dal legislatore regionale solo *nel senso della sua riduzione*, salva la necessità di assicurare comunque tutti gli adempimenti, a cominciare da quelli relativi alla consultazione e partecipazione del pubblico<sup>83</sup>.

L'art. 45 prescrive poi, come criterio direttivo per i legislatori regionali, la definizione di modalità per l'armonizzazione e il coordinamento della valutazione d'impatto con le "procedure ordinarie di assenso alla realizzazione delle opere"

---

<sup>82</sup> Si v. ad esempio T.A.R. Veneto, n. 1350/2000, cit.

<sup>83</sup> Si v. Corte Cost., 17 giugno 2010, n. 221, in *Giur. Cost.*, 2010, 3, 2521 e T.A.R. Puglia, Bari, 18 febbraio 2011, n. 289, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

ribadendo il favore per l'integrazione tra le procedure ("...e, se possibile, l'integrazione...")<sup>84</sup>.

Infine, l'art. 46 prevede la necessaria definizione di *procedure semplificate* per i "progetti di dimensioni ridotte o di durata limitata realizzati da artigiani o piccole imprese", inaugurando un *trend* confermato da successivi interventi, sia in materia di valutazioni ambientali che di procedimenti autorizzatori.

### 5.1 La v.i.a nel cantiere aperto del Codice: il d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4.

A distanza di pochi mesi dall'entrata in vigore della nuova disciplina della V.I.A. introdotta dal Codice dell'ambiente, il d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 ne riscrisse interamente la Parte seconda, trasformando il recepimento "definitivo" delle direttive comunitarie in materia nell'ennesima tappa di un lungo percorso di adattamento.

Le norme appena analizzate, in effetti, pur costituendo un passaggio fondamentale per l'evoluzione dell'istituto nel diritto interno, trovarono applicazione per un periodo estremamente breve, a cavallo tra il 31 luglio 2007 e il 13 febbraio 2008, data dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni di cui al decreto correttivo<sup>85</sup>.

Le novità introdotte dalla riforma riguardarono, va ricordato, oltre a numerosissimi degli istituti disciplinati dal d.lgs. n. 152/2006, l'intera impostazione del "Testo Unico ambientale" che, con l'aggiunta delle norme relative ai principi, aspirava a divenire un vero "Codice" della materia<sup>86</sup>. Con riferimento ai procedimenti disciplinati nella sua Parte seconda - in primo luogo la valutazione d'impatto e la valutazione ambientale strategica<sup>87</sup> - la riforma fu di notevole portata.

La disciplina della V.A.S., come si illustrerà nel prosieguo, fu radicalmente innovata rispetto alla precedente versione e la V.I.A. affrontò forse il passaggio definitivo della sua "mutazione genetica"<sup>88</sup> - da parere inserito (sia pure con peso

---

<sup>84</sup> Parte della dottrina ha ricondotto il *favor* mostrato per l'integrazione tra procedimenti allo stesso principio europeo di integrazione (sul quale si v. Cap. I, par. 4): F. FRACCHIA - F. MATASSOGLIO, *Lo sviluppo sostenibile alla prova: la disciplina di VIA e VAS alla luce del d.lgs. n. 152/2006*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2008, 125.

<sup>85</sup> Il d.lgs. n. 4/2008 è conosciuto come "secondo correttivo" al Codice dell'ambiente in quanto ha seguito un primo intervento correttivo operato con d.lgs. 8 novembre 2006, n. 284.

<sup>86</sup> Sulla rilevanza della codificazione dei principi di tutela ambientale nel d.lgs. n. 152/2006, si v. F. FRACCHIA, *Principi di diritto ambientale e sviluppo sostenibile*, in P. DELL'ANNO - E. PICOZZA (diretto da), *Trattato*, cit., 559 ss.

<sup>87</sup> La disciplina dell'A.I.A. restò in gran parte esterna al Codice sino alla successiva riforma del 2010 e, quanto alla valutazione d'incidenza, furono introdotte esclusivamente alcune norme di coordinamento con la V.I.A.

<sup>88</sup> Per usare l'efficace espressione impiegata da P. DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale*, Padova, 2003, 632, con riferimento alla disciplina precedente. Nello stesso senso: G. MANFREDI, *op. cit.*, 162.

e caratteri del tutto peculiari) nel procedimento amministrativo volto alla autorizzazione/approvazione di un'opera ad autorizzazione essa stessa - aspirando a divenire, nella sua nuova veste, anche un relevantissimo strumento di semplificazione, in quanto capace di coordinare e sostituire tutti gli atti di assenso di competenza delle amministrazioni coinvolte nella procedura.

Il forte impulso verso la semplificazione è, in effetti, una delle caratteristiche essenziali della riforma del 2008. Esso riguardò tanto il profilo esterno del coordinamento tra procedimenti ed atti (del quale, come anticipato, si tratterà in sede di esame degli istituti diversi dalla V.I.A.) quanto quello interno, sul quale ora ci si soffermerà.

Seguendo lo schema già impiegato, converrà dunque soffermarsi dapprima sulle novità riguardanti la scansione procedimentale ed i relativi termini, quindi sul provvedimento finale ed infine sulla disciplina della V.I.A. a livello regionale.

Va anticipato, tuttavia, che la principale novità introdotta dalla riforma in materia di V.I.A. fu probabilmente quella relativa al mutamento di indirizzo, da parte del legislatore, circa l'individuazione dell'*oggetto* della procedura. La versione originale del Codice, seguendo la scelta effettuata nella definizione della procedura speciale di V.I.A. disegnata dalla "legge obiettivo" del 2001<sup>89</sup>, incentrava la valutazione d'impatto sul progetto preliminare dell'opera<sup>90</sup>. Le numerose critiche ed i profili di incompatibilità con la direttiva di tale scelta convinsero il legislatore del 2008 a introdurre una diversa soluzione, che individuava come oggetto della fase preliminare (di *screening* e *scoping*) della valutazione d'impatto il progetto preliminare ed il progetto definitivo al centro della seconda<sup>91</sup>.

Questa fondamentale novità, pur non attenendo ai profili di semplificazione procedimentale qui oggetto di analisi ha un sicuro rilievo nella prospettiva della semplificazione, in quanto la scelta contenuta nella legge obiettivo e ripresa dalla prima versione del Codice era stata salutata con favore dai soggetti interessati alla realizzazione delle opere, per le evidenti conseguenze circa l'abbreviazione dei tempi procedimentali.

Il decreto correttivo del 2008, in effetti, modifica sensibilmente, e nel senso di un *netto prolungamento*, la disciplina dei termini per la conclusione del procedimento di V.I.A.

A fronte delle disposizioni precedenti - incentrate sulla necessaria conclusione del procedimento in novanta giorni, salve solo le sospensioni ed interruzioni

---

<sup>89</sup> E confluita, nel 2006, nel Codice dei contratti pubblici agli artt. 182 ss.

<sup>90</sup> L'art. 5, c.1, lettera e) d.lgs. n. 152/2006, versione originale, recitava: "Salvi i casi in cui le normative vigenti di settore espressamente dispongano altrimenti, la valutazione d'impatto ambientale viene eseguita sui progetti preliminari che contengano l'esatta indicazione delle aree impegnate e delle caratteristiche prestazionali delle opere da realizzare, oltre agli ulteriori elementi comunque ritenuti utili per lo svolgimento della valutazione".

<sup>91</sup> Si v. M. MAZZOLENI, *La riforma della Parte Seconda - VAS e VIA - del d.lgs. n. 152/2006*, cit., 305 ss.

tassativamente previste e la possibilità del legislatore regionale di fissare termini superiori in casi particolari - la riforma introduce un quadro almeno in apparenza più "lasco".

Va evidenziato, tuttavia, che accanto all'espressa previsione di termini procedurali più lunghi per le diverse fasi della valutazione, il legislatore del 2008 pone una serie di chiare disposizioni volte ad individuare con precisione le conseguenze di ogni proroga o differimento: al posto di una generale previsione di tassatività delle ipotesi di interruzione, sospensione e proroga, che lascia all'interprete la necessità di verificare in concreto il rispetto del termine finale per la conclusione del procedimento, la nuova disciplina reca un'elencazione, a volte ripetitiva, dei precisi termini entro i quali, in ciascuna ipotesi, dovrà compiersi l'atto successivo. Ciò è probabilmente indice della volontà di sottolineare la rilevanza dell'elemento temporale (in una prospettiva semplificazione acceleratoria) e di esplicitare gli ancor più stringenti limiti ai quali, come si dirà, è ora sottoposto anche il legislatore regionale.

I termini per la partecipazione del pubblico (art. 24, c. 4), infatti, vengono aumentati a sessanta giorni (dai precedenti trenta per la V.I.A. in sede statale, estendibili al massimo a quarantacinque dalle Regioni). Tuttavia, tale incremento è accompagnato dall'eliminazione della regola in virtù della quale l'eventuale indizione di una inchiesta pubblica non comporta più la sospensione del termine per la conclusione del procedimento.<sup>92</sup>

Allo stesso modo, aumenta (art. 26, c. 1) il termine per la conclusione del procedimento: dai precedenti novanta a centocinquanta giorni (pari al massimo in precedenza consentito solo in "casi particolari" e solo in sede regionale). Considerando, poi, le diverse ipotesi - tassativamente previste - di proroga, sospensione ed interruzione del termine a seguito di modifica o integrazione del progetto, il procedimento può legittimamente concludersi entro 330 giorni dalla presentazione dell'istanza iniziale<sup>93</sup>.

Il mancato rispetto del termine per la conclusione del procedimento continua a determinare automaticamente l'intervento sostitutivo del Consiglio dei Ministri, chiamato a pronunciarsi, come in precedenza, entro sessanta giorni<sup>94</sup>.

Tuttavia, nelle nuove norme (art. 26, c. 2) scompare ogni riferimento alla conclusione negativa del procedimento (silenzio-diniego) in caso di mancata pronuncia del Consiglio entro i sessanta giorni previsti: ipotesi che, come si è illustrato, doveva ritenersi tutt'altro che remota data la brevità del termine.

---

<sup>92</sup> Come evidenziato da R. FERRARA, *Commento all'art. 24*, in R. FERRARA - G.F. FERRARI, *Commentario breve alle leggi in materia di urbanistica ed edilizia*, Padova, 2010, 719.

<sup>93</sup> Per una dettagliata analisi dei termini procedurali ed i relativi calcoli si v. M. MAZZOLENI, *La riforma della parte seconda - vas e via - del d.lgs. n. 152/2006: novità e prospettive*, in *Amb. svil.*, 2008, 4, 305 ss.

<sup>94</sup> Più precisamente, il Consiglio dei Ministri, come nella versione originaria del Codice, deve diffidare l'organo competente a provvedere entro venti giorni e, in caso di protrazione dell'interzia, intervenire in sede sostitutiva entro ulteriori sessanta giorni.

Similmente, viene modificata la previsione in virtù della quale a fronte dell'inerzia del proponente in caso di richieste di integrazione documentale, la procedura si arresta, salva la facoltà di presentare una nuova istanza.

Il comma terzo dell'art. 26 statuisce infatti che, in tale ipotesi, "non si procede all'ulteriore corso della valutazione" e che "l'interruzione" così verificatasi "ha effetto di pronuncia interlocutoria negativa". Con tale espressione, il legislatore lascia forse intendere che all'interessato è riconosciuta la possibilità di riprendere la procedura dal punto in cui essa si è arrestata, senza dover presentare una nuova istanza<sup>95</sup>.

Le due novità testé descritte, per quanto non dirompenti nell'economia complessiva dell'istituto, mostrano con singolare chiarezza l'affermarsi di un'idea parzialmente diversa di semplificazione acceleratoria.

Nella versione originale del Codice il soggetto interessato alla realizzazione dell'opera era tutelato dalla tassatività dei termini procedurali, ma la sua inerzia può comportare automaticamente la conseguenza negativa della necessità di ricominciare da capo la procedura. L'intervento sostitutivo del Consiglio dei Ministri, inoltre, apriva facilmente la strada ad un giudizio negativo di compatibilità, data la previsione del silenzio diniego.

A seguito della riforma, invece, la posizione del soggetto interessato alla valutazione positiva assume un ruolo più centrale: in altri termini, viene sensibilmente svalutato l'obiettivo di giungere a una conclusione "purché sia" della procedura, per privilegiare quello di giungere ad una *conclusione favorevole al suo promotore*.

Di questo parziale mutamento di prospettiva forniscono ulteriori esempi le novità relative alla fase decisoria del procedimento ed al suo atto finale.

Ai sensi delle nuove disposizioni (art. 23, c. 2) deve essere allegato all'istanza che dà avvio al procedimento l'elenco di tutte le autorizzazioni, le concessioni ed i pareri da acquisire o già acquisiti per la realizzazione del progetto, poiché tutte autorità competenti a rilasciare tali atti sono chiamate ad esprimersi in seno alla procedura di V.I.A. ed essi saranno "sostituiti o coordinati" dal suo provvedimento finale (art. 26, c. 4).

La V.I.A. diviene così, da *procedimento parallelo ed autonomo* rispetto a quello (o quelli) per la realizzazione dell'opera oggetto di valutazione, il *procedimento unico* nel quale convergono tutti i procedimenti e gli atti di assenso necessari e culmina nell'adozione di un provvedimento capaci di tenere luogo di questi ultimi ovvero di coordinarli.

La finalità semplificatoria è evidente, almeno quanto il modello seguito, comune ad altri istituti del diritto ambientale (si pensi all'A.I.A., di cui si tratterà nel Cap. III) e del diritto amministrativo generale, come la conferenza di servizi.

---

<sup>95</sup> Così M. MAZZOLENI, *op. cit. sup.*

In effetti, al fine di attuare la concentrazione procedimentale, la nuova disciplina prevede proprio l'indizione di una conferenza di servizi di natura decisoria (art. 25, c. 3).

Lo svolgimento in conferenza di servizi di tale fase del procedimento, pur formalmente non obbligatoria, appare l'unica soluzione possibile per l'effettivo rispetto dei ristretti termini procedurali<sup>96</sup>. Proprio per tale ragione, tuttavia, emergono con evidenza le carenze della disciplina dettata dal legislatore del 2008. Infatti, come evidenziato dalla dottrina<sup>97</sup>, essa non specifica quali accorgimenti tecnici debbano essere impiegati per garantire una effettiva integrazione dei diversi procedimenti.

Un secondo problema, evidenziato dallo stesso Consiglio di Stato in sede di esame dello schema del decreto legislativo, è quello del complesso coordinamento tra la nuova disciplina e le disposizioni generali di cui agli artt. 14 ss., nel testo allora vigente<sup>98</sup>, alla luce del quale la "eventuale" indizione della conferenza di cui al d.lgs. n. 152/2006 risulterebbe invece obbligatoria<sup>99</sup>. Come si vedrà, il problema del coordinamento tra procedimento di V.I.A. e disciplina generale della conferenza di servizi, lungi dal trovare una soluzione, era destinato a protrarsi anche a seguito delle successive riforme.

Accanto a quelle già illustrate, una novità fondamentale della riforma del 2008 fu senz'altro il radicale mutamento del ruolo assegnato al legislatore regionale nella disciplina della V.I.A.

Mentre la versione originaria del Codice attribuiva alle Regioni il compito di dettare - con propria legge - la disciplina del procedimento di valutazione, sia pure nel rispetto di vincoli stringenti, il d.lgs. n. 4/2008 pone fine, in modo definitivo, al precedente dualismo V.I.A. statale - V.I.A. regionale, che aveva caratterizzato la materia sin dal 1996.

Nel nuovo testo, infatti, la disciplina del procedimento di V.I.A. è unica e dettata interamente dal legislatore statale: alle Regioni è soltanto riservata la potestà di legiferare relativamente a pochi ambiti, tassativamente indicati, quali l'individuazione degli organi competenti e la definizione delle modalità di partecipazione (art. 7). In questo quadro, il nuovo art 3-*quinqies* introduce, poi, la novità di maggiore interesse ai nostri fini.

Tra i principi generali del Codice viene infatti previsto che la potestà delle Regioni di adottare forme di tutela giuridica dell'ambiente più avanzate di quelle -

---

<sup>96</sup> Concordano G. MANFREDI, *op. ult. cit.*, 162 e F. FRACCHIA, *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, in A. CROSETTI - R. FERRARA - F. FRACCHIA - N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, Bari, 2008, 413.

<sup>97</sup> R. GRECO, *op. ult. cit.*, che propone a tale scopo l'indizione obbligatoria di una conferenza di servizi istruttoria fin dalle prime fasi della procedura.

<sup>98</sup> Settima versione, in vigore dal 2005. Si v. il Cap. I, par. 10.

<sup>99</sup> Cons. St., Sez. atti norm., parere 5 novembre 2007, n. 3838, in *Foro amm. CdS*, 2007, 11, 3225 e in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

definite minime - di cui al d.lgs. n. 152/2006 incontri un *limite generale*: "quello di ingiustificati aggravati procedurali".

E' quindi fatto divieto alle Regioni di introdurre elementi che incrementino la durata complessiva della procedura, mentre sembra essere consentita l'introduzione di ulteriori forme di semplificazione, tanto esterna (coordinamento tra procedimenti) quanto interna, per favorirne la maggiore celerità<sup>100</sup>.

Se, in concreto, lo spazio lasciato al legislatore regionale non sembra ridursi in modo significativo rispetto alle previsioni della versione originale del Codice - che imponevano comunque il rispetto di termini massimi di durata della procedura di V.I.A. - non può essere ignorato che la semplificazione procedimentale entra, con la riforma nel 2008, tra i principi generali del Codice, come limite espresso alla potestà delle Regioni di introdurre forme di tutela più incisive dell'ambiente, qualora esse determinino aggravati procedurali.

## 5.2 (Segue): le modifiche apportate dal d.lgs. n. 128/2010 e i successivi interventi.

Il c.d. "terzo correttivo" al Codice dell'ambiente, emanato con d.lgs. 29 giugno 2010, n. 128, a brevissima distanza dalle significative innovazioni apportate alla legge sul procedimento amministrativo dal d.l. 78/2010 (conv. in l. n. 122/2010)<sup>101</sup>, ha segnato una tappa fondamentale nell'evoluzione della disciplina della V.I.A. e del suo coordinamento con gli altri procedimenti amministrativi, nella prospettiva della semplificazione.

Pur limitandosi, infatti, ad interventi di portata sensibilmente minore a quelli apportati dal precedente decreto correttivo<sup>102</sup>, alcune delle modifiche apportate, in combinato disposto con quelle parallelamente introdotte agli artt. 14 ss. (conferenza di servizi) e 29 della l. n. 241/1990, hanno spostato sensibilmente in avanti la frontiera della "semplificazione acceleratoria" del procedimento di V.I.A., azzardando soluzioni fino a quel momento mai tentate.

Dall'illustrazione di queste ultime conviene quindi incominciare, lasciando al prosieguo della trattazione le novità relative al coordinamento tra procedimenti ed alla (ennesima) ridefinizione del ruolo dei legislatori regionali.

---

<sup>100</sup> Sul punto si v. la compiuta analisi di A. SCIALÒ, *Le procedure Via regionali alla luce del T.U. ambientale: quali prospettive dopo il d.lgs. n. 4/2008?*, in *Amb. svil.*, 2009, 4, 343.

<sup>101</sup> Sulle quali si v. il Cap. I.

<sup>102</sup> Come correttamente evidenziato dalla dottrina, "l'esigenza che si imponeva al legislatore non era più quella di eliminare i contrasti con la normativa europea, bensì quella di rendere le procedure in oggetto realmente funzionali ed efficaci": R. GRECO, *Brevi osservazioni sulle modifiche al procedimento di valutazione di impatto ambientale (VIA) introdotte dal d.lgs. 29 giugno 2010, n. 128*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). Similmente, F. GIAMPIETRO, *Il terzo correttivo (n. 128/2010) al TUA: sintesi e prospettive*, in *Amb. svil.*, 2010, inserto n. 11, III, che parla di tentativo di "consolidamento" delle scelte fondamentali già compiute nelle precedenti occasioni.

La prima innovazione significativa nella prospettiva della semplificazione è senz'altro rappresentata dalla modifica dell'art. 9, che rende espressamente applicabili al procedimento di V.I.A. la totalità delle disposizioni della legge n. 241/1990, sia pure "in quanto compatibili", in luogo delle sole disposizioni relative alla partecipazione al procedimento, richiamate nelle precedenti versioni.

Ciò ha parzialmente riaperto la questione, già dibattuta in precedenza, dell'applicabilità nell'ambito della procedura di valutazione d'impatto ambientale di istituti quali il preavviso di rigetto (art. 10-*bis* l. n. 241/1990), precedentemente esclusa dalla giurisprudenza maggioritaria<sup>103</sup>. E' evidente che la sua applicazione determinerebbe un significativo allungamento dei tempi per la conclusione della procedura, sia pure solo nel caso in cui l'amministrazione competente fosse orientata ad esprimere un giudizio negativo sul progetto.

Il Consiglio di Stato si è di recente espresso<sup>104</sup> a favore dell'applicazione dell'art. 10-*bis*, valorizzando l'opportunità di un ulteriore confronto tra soggetto promotore e autorità competente nella fase immediatamente precedente alla decisione. Non è chiaro, tuttavia, se a ciò debba conseguire o meno l'interruzione ed il nuovo decorso dei termini di conclusione del procedimento, espressamente previsto dalla l. n. 241/1990, che parrebbe difficilmente compatibile con la marcata *ratio* acceleratoria che ispira l'intera disciplina "speciale" del procedimento di V.I.A.<sup>105</sup>

Ulteriore conseguenza del richiamo alla l. n. 241/1990 è, naturalmente, l'applicazione - salvo puntuali deroghe - della disciplina ivi contenuta della conferenza di servizi: essa comporta, come si dirà, complessi problemi relativi alla fase di decisione ed al coordinamento tra V.I.A. ed altri procedimenti.

Venendo alla disciplina dei termini e delle fasi del procedimento, il d.lgs. n. 128/2010 introduce alcune chiarificazioni relative alle facoltà del proponente di integrare o modificare la documentazione ed il progetto nella fase istruttoria ed a seguito della consultazione del pubblico: ai sensi dell'art. 23, comma quarto, l'autorità competente è tenuta a verificare entro trenta giorni la completezza della documentazione ed eventualmente assegna un termine per la sua integrazione, la quale determinerà l'interruzione (e quindi il nuovo decorso) di tutti i termini procedurali.

---

<sup>103</sup> Si v. *ex multis*, T.A.R. Toscana, sez. II, 20 aprile 2010, n. 986 (in *Riv. giur. edil.*, 2010, 4, I, 1234); T.A.R. Sicilia, Palermo, 20 agosto 2007, n. 159; T.A.R. Puglia, Bari, sez. I, 18 novembre 2010, n. 3915, entrambe in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). Le argomentazioni centrali per negare l'applicazione dell'istituto riguardano la natura di sub-procedimento della V.I.A. ed il fatto che una valutazione negativa non sarebbe assimilabile ad un giudizio negativo sul progetto: esse non paiono, peraltro, del tutto in linea con l'evoluzione dell'istituto verso il modello autorizzatorio. A tali argomentazioni si accompagnava, poi, la tradizionale affermazione della specialità dei procedimenti in materia ambientale (Ad. Plen., 7 giugno 1999, n. 14, in *Foro amm.*, 1999, 1695).

<sup>104</sup> Cons. St., sez. V, 22 marzo 2012, n. 1640, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>105</sup> In questo senso S. LOMBARDO - L. CARUCCIO, *Principi generali in materia di VIA (...)*, in M. BUCELLO - L. PISCITELLI - S. VIOLA (a cura di), *Vas, Via, Aia, Rifiuti, Emissioni in atmosfera*, Milano, 2012, 135.

Quest'ultima disposizione è stata comprensibilmente valorizzata dalla dottrina, che ha sottolineato come essa possa intendersi espressione del principio secondo il quale il termine per la conclusione del procedimento (che resta fissato in 150 giorni, salve le tassative ipotesi di sospensione, proroga ed interruzione) inizia a decorrere dal momento in cui la documentazione presentata dal proponente risulta completa<sup>106</sup>.

Tale principio, a ben vedere, può essere ritenuto un ulteriore esempio della nuova "calibratura" delle disposizioni in funzione acceleratoria del procedimento di V.I.A. sulle esigenze del proponente: la distanza rispetto alla versione originaria del Codice, nella quale il decorso del termine per la conclusione del procedimento determinava automaticamente l'intervento sostitutivo del Consiglio dei Ministri, il quale, se non tempestivo, era assimilato ad un giudizio negativo di compatibilità, non potrebbe essere più marcata.

Al proponente viene altresì riconosciuta la possibilità di richiedere la proroga del termine per effettuare le integrazioni, ma il suo mancato rispetto viene ora espressamente equiparato al ritiro dell'istanza. Viene meno, così, la parziale ambiguità introdotta dal secondo correttivo, che in simili ipotesi lasciava spazio - come si è illustrato - alla possibilità del proponente di riprendere il procedimento senza proporre una nuova istanza.

Il successivo art. 24, invece, restringe a quarantacinque giorni (dai precedenti sessanta) il termine per la modifica del progetto a seguito delle osservazioni del pubblico, allineandolo a quello per la presentazione delle integrazioni ed a quello per la revisione dei pareri resi dagli enti coinvolti nel procedimento a seguito delle eventuali modifiche o integrazioni al progetto (art. 25).

Le principali novità del d.lgs. n. 128/2010 attengono, tuttavia, alla fase di decisione e sono contenute in particolare ai commi 3 e 3-bis dell'art. 25.

Il comma terzo, infatti, configura espressamente come "istruttoria" la conferenza di servizi eventualmente indetta per l'acquisizione degli atti di assenso necessari alla realizzazione del progetto, in totale contrasto con quanto desumibile in base al tenore letterale della norma e dal suo contesto<sup>107</sup>.

Tale innovazione, all'apparenza di portata minore, determina una configurazione del tutto diversa del procedimento di V.I.A., riconducendolo al modello della decisione monostrutturata, in cui una sola autorità, ricevuti gli apporti istruttori degli altri enti coinvolti, è competente a decidere sul merito dell'istanza. Le conseguenze sono di estrema rilevanza<sup>108</sup>.

---

<sup>106</sup> A. MILONE, *Le nuove norme in materia di VIA nel d.lgs.n. 128/2010 (...)*, in *Amb. Svil.*, 2010, inserto 12, XXX.

<sup>107</sup> In questo senso autorevole dottrina: si v. P. DELL'ANNO, *Elementi di diritto dell'ambiente*, Padova, 2008, 235 e R. FERRARA, *Commento all'art. 26 d.lgs. n. 152/2006*, in R. FERRARA - G.F. FERRARI, *Commentario breve alle leggi in materia di urbanistica ed edilizia*, cit., 728.

<sup>108</sup> Come la dottrina non ha mancato di evidenziare: si v. ancora, in proposito, A. MILONE, *Le nuove norme in materia di VIA (...)*, cit., XXXI e R. GRECO, *Brevi osservazioni sulle modifiche al procedimento di via (...)* cit.

Va ricordato, infatti, che in caso di dissenso espresso da amministrazioni preposte alla tutela di interessi "sensibili" (si pensi ad un ente parco o alla Sovrintendenza per i beni culturali) in sede di conferenza *decisoria*, la necessaria applicazione della disciplina generale della conferenza di servizi (resa vincolante anche per le Regioni dall'art. 29 della stessa legge, come modificato nello stesso 2010<sup>109</sup>), renderebbe obbligatoria l'applicazione del complesso procedimento ivi previsto per il suo superamento. Il dissenso non potrebbe quindi essere superato se non attraverso la rimessione della decisione finale al Consiglio dei Ministri

Qualificando la conferenza come istruttoria, invece, il ricorso ai meccanismi di cui all'art. 14-*quater* non è necessario, poiché la decisione finale può essere senz'altro adottata dall'autorità competente per la V.I.A., sia essa statale o regionale (e quindi anche nell'ipotesi in cui, in sede di V.I.A. regionale, il dissenso provenga da un organo dello Stato).

Il successivo comma 3-*bis* prevede, inoltre, che in caso di mancata risposta da parte delle amministrazioni interpellate nei termini previsti, così come nel caso di loro dissenso, "l'autorità competente proced[a] comunque a norma dell'art. 26", vale a dire proceda all'adozione della decisione finale: vengono così totalmente equiparate le ipotesi del dissenso e dell'inerzia, introducendo una disciplina ulteriormente "speciale" rispetto al modello di cui alla l. n. 241/1990.

Le differenze rispetto al modello tradizionale sono, in effetti, almeno quattro: in primo luogo, il legislatore qualifica come istruttoria una conferenza di servizi indetta non già per procedere "all'esame contestuale di vari interessi pubblici" ai sensi dell'art. 14, c. 1, l. n. 241/1990, ma utilizzata in un'ipotesi in cui si devono piuttosto acquisire atti di assenso<sup>110</sup> (art. 14, c. 2); l'indizione di tale conferenza è facoltativa, invece che obbligatoria ai sensi dell'art. 14, c. 2<sup>111</sup>; il superamento dei dissensi delle amministrazioni coinvolte non richiede la procedura di cui all'art. 14-*quater*; infine, i pareri e le valutazioni tecniche di competenza di amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili, normalmente imprescindibili<sup>112</sup>, non devono più essere necessariamente acquisiti affinché la

---

<sup>109</sup> Si v. il Cap. I, par. 10.

<sup>110</sup> Si noti, per inciso, che tra gli "atti di assenso, comunque denominati" (questa l'espressione impiegata dall'art. 14 l. n. 241/1990), possono rientrare a pieno titolo sia le autorizzazioni che i pareri (atti consultivi), ma non le valutazioni tecniche. E' comunque discusso se il riferimento agli "atti di assenso" di cui alla disciplina della conferenza di servizi decisoria riguardi effettivamente anche ai pareri: G. PAGLIARI, *La conferenza di servizi nelle diverse tipologie previste dall'art. 14 della l. n. 241/1990*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, 632.

<sup>111</sup> In realtà, l'art. 14, c. 2, nella versione modificata dal d.l. 78/2010 ed entrata in vigore solo poche settimane prima del terzo correttivo al Codice dell'Ambiente, distingue tra le ipotesi in cui è necessario acquisire assenti di altre amministrazioni pubbliche (conferenza obbligatoria) e quelle in cui "è consentito all'amministrazione procedente di provvedere direttamente in assenza delle determinazioni delle amministrazioni competenti" (conferenza facoltativa). Si v. sul punto G. PAGLIARI, *op. cit. sup.*, 619 ss.

<sup>112</sup> Si ricordi, infatti, che gli artt. 16 e 17 prevedono meccanismi di superamento dell'inerzia delle amministrazioni competenti a rilasciare pareri e valutazioni tecniche, ma escludono dalla loro

procedura di V.I.A. possa giungere al termine, in deroga agli artt. 16 e 17 della l. n. 241/1990.

Il rapporto tra la nuova disciplina della V.I.A. e l'istituto della conferenza di servizi, peraltro, appare problematico anche con riferimento al rapporto tra V.I.A. e procedimenti autorizzativi e nel coordinamento tra VIA e VAS, di cui si tratterà in seguito.

La dottrina, commentando la nuova disciplina, ha sottolineato in particolare l'irragionevole equiparazione tra le ipotesi di dissenso e quelle di inerzia. Essa, infatti, non prevede alcun meccanismo attraverso il quale l'autorità competente possa acquisire gli apporti istruttori (pareri, valutazioni tecniche) non fornite dalle amministrazioni competenti, che la disciplina generale del procedimento amministrativo qualifica come imprescindibili e insurrogabili<sup>113</sup>.

In assenza di tali strumenti, è evidente che la decisione finale dovrà necessariamente prescindere da tali apporti, siano essi attinenti alla valutazione di interessi pubblici (come nel caso dei pareri), o ad elementi tecnici. L'autorità competente sarà chiamata a "decidere comunque", nel rispetto dei termini per la conclusione del procedimento.

Ciò determina una conseguenza paradossale<sup>114</sup>: nella valutazione dei progetti che risultano assoggettati a V.I.A. in quanto capaci di incidere in modo sensibile sull'ambiente, la posizione delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale risulta meno garantita rispetto a quanto avverrebbe nella generalità dei procedimenti amministrativi, venendo meno la riserva di valutazione che la legge configura a loro favore. Tale dequotazione, poi, non è neppure compensata dall'attribuzione ad una diversa - ed unica - autorità, quella competente per la V.I.A., della possibilità concreta di sostituire, accanto agli effetti di tali valutazioni, anche le valutazioni stesse, vale a dire il loro apporto istruttorio.

Se l'ipotesi dell'inerzia è certamente la più irragionevole, per le ragioni esposte, neppure quella del superamento del dissenso non può essere valutata positivamente.

Infatti, anche a voler prescindere dal fatto che essa determina un rilevante - ed occulto - trasferimento di competenza dalle amministrazioni coinvolte nella procedura a quella competente per la V.I.A. (incidendo così sull'organizzazione, nell'ambito di una misura di semplificazione procedimentale), è di ogni evidenza che la mancata applicazione delle procedure di cui all'art. 14-*quater* allinea completamente il dissenso espresso da amministrazioni preposte alla tutela di

---

applicazione le amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili come quello ambientale. Di conseguenza, alla luce della disciplina generale, l'inerzia di tali amministrazioni determina sempre un arresto procedimentale, precludendo l'adozione del provvedimento finale. Si v. il Cap. I, par. 11.

<sup>113</sup> Si v. ancora il Cap. I, par. 11.

<sup>114</sup> Come si è già cercato di evidenziare in A. CARAPPELLUCCI, *La tutela dell'ambiente tra funzione consultiva e amministrazione attiva: una disciplina ai limiti dell'irragionevolezza*, in *Dir. e proc. amm.*, 2011, 2, 612.

interessi sensibili con quello di ogni altra, derogando così ad una regola generale che, oltre a rispondere ad evidenti criteri di logica (a dissenso qualificato dovrebbe corrispondere un meccanismo di superamento altrettanto "qualificato"), parte della dottrina riconduce addirittura al principio costituzionale di buon andamento<sup>115</sup>.

Tali innovazioni, in effetti, più che rendere la V.I.A. "un efficace strumento di semplificazione", come sostenuto in dottrina<sup>116</sup>, sembrano piuttosto trasformarla in un peculiare "meccanismo di decisione", cioè di superamento di inerzia e dissenso, al pari della disciplina generale della conferenza di servizi nelle sue ultime versioni<sup>117</sup>.

Il d.lgs. n. 128/2010 è intervenuto anche sul ruolo del legislatore regionale nella disciplina del procedimento di V.I.A. Pur confermando la scelta compiuta dal secondo correttivo al Codice (disciplina unitaria, limite generale del non aggravamento), l'art.7, a seguito della riforma, attribuisce a Regioni e Province autonome il compito di definire "le regole procedurali per il rilascio dei provvedimenti di VIA (...) fermo restando il rispetto dei limiti generali di cui [allo stesso Codice] ed all'art. 29 della l. 7 agosto 1990, n. 241".

Viene quindi ripristinata la competenza generale delle Regioni a disciplinare con proprie norme la procedura (come pacificamente riconosciuto sino al 2008), ma non muta l'estensione dei limiti posti dalla legislazione statale, tanto nella disciplina generale del procedimento amministrativo quanto nello stesso Codice. Con riferimento agli istituti di semplificazione ed alla disciplina dei termini procedurali, pertanto, nulla muta per effetto della riforma. Va ricordato, tuttavia, che l'art. 29 della l. n. 241/1990 - nel testo introdotto pochi mesi prima dal d.l. n. 78/2010 - riconduce espressamente ai livelli essenziali delle prestazioni l'istituto della conferenza di servizi così come disciplinato dagli artt. 14 ss. della stessa legge. Di conseguenza, è ormai indubitabile che i legislatori regionali, nel disciplinare i procedimenti di V.I.A. di loro competenza (così come ogni altro procedimento) attraverso l'istituto della conferenza di servizi non potranno introdurre meccanismi tali da produrre aggravamenti procedurali ulteriori rispetto a quelli previsti dalla l. n. 241/1990 né altrimenti ridurre la portata applicativa o escluderne l'utilizzo in ipotesi in cui la legislazione statale lo prevede<sup>118</sup>.

---

<sup>115</sup> Si v. S. FIENGA - A. MUOLLO, *La semplificazione del procedimento nelle pronunce dei giudici amministrativi*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2012, 12, 1230. Anche la Corte Costituzionale ha più volte ribadito la specialità degli "interessi sensibili", affermando che essa richiede quanto meno una loro obbligatoria rappresentazione e ponderazione: *ex multis*, Corte Cost., 28 giugno 2004, n. 196.

<sup>116</sup> Così A. MILONE, *op. ult. cit.*, XXXI.

<sup>117</sup> L'espressione è di G. SCIULLO, *La conferenza di servizi come meccanismo di decisione*, in *Giornale dir. amm.*, 2011, 10, 1138. Ciò rende altresì la conferenza di servizi uno strumento orientato alla "realizzazione dell'efficienza" (M. TALANI, *La conferenza di servizi quale strumento procedimentale di coordinamento*, in *Giur. merit.*, 2011, 2, 544) e, di conseguenza, uno strumento inserito nella logica dell'amministrazione di risultato: si v. il Cap. I.

<sup>118</sup> Salvo il caso di previa intesa in sede di Conferenza intergovernativa, ora previsto dallo stesso art. 29, sulla quale si v. il Cap. I par. 7.

Quanto alla possibilità di introdurre semplificazioni procedurali ulteriori, o una ulteriore riduzione dei termini per la conclusione delle diverse fasi del procedimento, essa incontra il solo limite, ben più vago, del rispetto dei principi della normativa comunitaria ed interna, con particolare riferimento alla necessità che la procedura di V.I.A. regionale recepisca in modo fedele le direttive e che le facoltà di partecipazione del pubblico non siano eccessivamente ristrette.

#### *6. I tentativi di semplificare la V.I.A. nella legislazione regionale dopo il d.lgs. n. 152/2006: alcuni esempi significativi.*

Come si è già osservato, con l'entrata in vigore del T.U. ambientale, nel 2006, il ruolo del legislatore regionale nella disciplina del procedimento di V.I.A. fu notevolmente ridimensionato.

La prima versione del d.lgs. n. 152/2006, rimasta in vigore solo per pochi mesi, vincolava le Regioni al rispetto di rigide regole procedurali, relative alla scansione ed ai termini procedimentali, così come alla disciplina della fase decisoria. La riforma introdotta dal secondo decreto correttivo (d.lgs. n. 4/2008) giunse quasi ad annullare ogni spazio residuo di autonomia, dettando una disciplina uniforme per i procedimenti in sede statale e regionale e limitando il ruolo delle Regioni all'individuazione di enti ed organi competenti e delle modalità di partecipazione del pubblico, naturalmente "in coerenza" con quanto stabilito dalle norme statali. Il sopraggiungere del d.lgs. n. 128/2010, pure riconoscendo nuovamente alle Regioni e alle Province Autonome una competenza generale (ma nei fatti, residuale) a disciplinare il procedimento di V.I.A., non ha mutato sostanzialmente il quadro.

Come si è illustrato, infatti, il ruolo del legislatore regionale nel perseguimento della semplificazione, sotto i profili interno ed esterno, è delineato, sin dal secondo correttivo, da un fondamentale principio espresso dal Codice: la disciplina statale individua un "livello minimo" di semplificazione, derogabile dalle Regioni solo attraverso istituti che riducano ulteriormente i tempi e gli oneri per i soggetti interessati<sup>119</sup>, nella prospettiva, chiaramente indicata dalle norme statali, del *favor* per la posizione del soggetto interessato a conseguire un giudizio di compatibilità ambientale positivo.

Se si osserva l'evoluzione della normativa regionale in materia di V.I.A. dopo il 2008, si deve concludere, tuttavia, che un simile compito è stato ritenuto eccessivamente arduo e che le Regioni hanno quasi invariabilmente scelto di recepire, senza particolari adattamenti, le soluzioni procedurali predisposte dal Codice, sia nella disciplina "interna" della valutazione d'impatto che nel suo coordinamento con altri procedimenti amministrativi.

---

<sup>119</sup> La possibilità di prevedere forme di tutela più incisive è infatti soggetta al limite dell' "ingiustificato aggravamento" del procedimento.

Soltanto alcune Regioni hanno ritenuto opportuno adeguare i propri ordinamenti alle novità previste dalla legislazione statale attraverso una riforma organica della disciplina della V.I.A.<sup>120</sup> e le nuove leggi, nella maggior parte dei casi, contengono soltanto norme di principio che ricalcano quelle del Codice.

Questo è, ad esempio, il caso della l.r. Toscana 12 febbraio 2010, n. 10 ("Norme in materia di V.A.S., V.I.A. e valutazione d'incidenza"), che dedica alla "semplificazione del procedimento" il solo art. 56, il quale contiene vaghi riferimenti all'impiego della conferenza di servizi per assicurare il coordinamento tra le procedure. Anche i successivi, recenti interventi, attraverso le l.r. n. 6 e 29 del 2012<sup>121</sup>, non hanno mutato sostanzialmente la situazione: pur nel quadro di una disciplina piuttosto dettagliata dei procedimenti di valutazione ambientale (V.I.A., V.A.S. e valutazione d'incidenza), le disposizioni relative a semplificazione ed coordinamento restano relegate a pochi articoli (in particolare: art. 8 e art. 56) che riproducono quanto previsto dal Codice dell'ambiente e rinviano ad un successivo regolamento attuativo per la definizione delle concrete modalità del loro funzionamento.

Anche la Regione Lombardia, con la l.r. 2 febbraio 2010, n. 5 ed il successivo regolamento attuativo del 21 novembre 2011<sup>122</sup>, ha puntato sulla valorizzazione della conferenza di servizi a fini semplificatori. L'art. 4 della nuova legge pone in capo al proponente l'onere di attivare, contestualmente, il procedimento di V.I.A. e gli altri procedimenti autorizzatori o approvativi relativi al progetto: gli apporti di tutte le amministrazioni così coinvolte dovranno quindi confluire in una conferenza di servizi "istruttoria" convocata dall'autorità procedente per la V.I.A., al termine della quale dovrà essere adottata una "determinazione finale" che definisca i contenuti del successivo provvedimento di V.I.A.

Lo schema ricalca, con ogni evidenza, quello previsto dal Codice dell'Ambiente dopo la riforma del 2010, compresa la qualificazione della conferenza come "istruttoria", secondo il modello della decisione monostrutturata. Il livello di dettaglio è tuttavia maggiore: l'art. 6 del regolamento attuativo contiene infatti un elenco delle autorizzazioni e dei relativi procedimenti il cui "coordinamento" deve essere assicurato nell'ambito della procedura di V.I.A. Le norme prefigurano così un provvedimento finale di V.I.A. di carattere non sostitutivo dei titoli abilitativi richiesti per la realizzazione del progetto, che

---

<sup>120</sup> E' questo il caso di Emilia-Romagna (l.r. 20 aprile 2012, n. 3), Lombardia (l.r. 2 febbraio 2010, n. 5), Marche (l.r. 26 marzo 2012, n. 3) e Toscana (l.r. 12 ottobre 2010, n.10). Nella maggior parte dei casi, le Regioni si sono limitate ad interventi emendativi delle leggi precedenti o all'emanazione di nuovi regolamenti, linee guida ed atti di indirizzo. Il panorama della normativa regionale resta quindi estremamente variegato, anche quanto alle tecniche impiegate per la disciplina dei procedimenti.

<sup>121</sup> Il testo originale della legge è stato pubblicato sul B.U.R. 17 febbraio 2010, n. 9. Per il testo vigente della l.r. Toscana n. 10/2010, a seguito delle numerose modificazioni si v. :[http://raccoltanormativa.consiglio.regione.toscana.it/formati/stampepdf\\_revisioni/legge-2010-00010/legge-2010-00010-20120622.pdf](http://raccoltanormativa.consiglio.regione.toscana.it/formati/stampepdf_revisioni/legge-2010-00010/legge-2010-00010-20120622.pdf) (database *online* del Consiglio Regionale).

<sup>122</sup> In B.U.R. 30 novembre 2011, suppl. n. 48.

dovrebbero mantenere la propria autonomia, pur nel quadro di un'unica decisione, intervenuta al termine di un procedimento opportunamente unificato dall'impiego della conferenza di servizi istruttoria.

Diversa è, invece, sotto questo profilo, la scelta compiuta dalla Regione Emilia-Romagna con la recentissima l.r. 20 aprile 2012, n. 3. Essa, innovando la precedente disciplina contenuta nella l.r. n. 9/1999, ha previsto (art. 17) un provvedimento finale di V.I.A. dall'effetto sostitutivo di ogni atto di assenso, parere, autorizzazione in materia ambientale e paesaggistico-territoriale, dotato anche, in particolari ipotesi, di ulteriori effetti, come quello di automatica variante degli strumenti di programmazione urbanistica e di titolo abilitativo edilizio. Appare evidente - e lodevole - l'intenzione di sfruttare al massimo le potenzialità della conferenza di servizi "istruttoria". Se le norme statali, infatti, impongono l'adesione al modello della decisione monostrutturata, che attribuisce alla sola autorità competente per la V.I.A. il potere di adottare la determinazione finale ed escludono il ricorso ai meccanismi di superamento del dissenso previsti per la conferenza decisoria, esse limitano altresì l'effetto sostitutivo del provvedimento finale ad autorizzazioni, intese e nulla osta "in materia ambientale". Ciò non impedisce, tuttavia, che dalla partecipazione alla conferenza di enti competenti al rilascio di titoli abilitativi di diversa natura, richiesti per la realizzazione del progetto, vengano fatti discendere ulteriori effetti giuridici, come l'estensione della portata sostitutiva della V.I.A. anche questi ultimi, nei casi in cui le amministrazioni competenti si siano espresse positivamente.

#### *7. La valutazione ambientale strategica (V.A.S.): la sua introduzione nell'ordinamento italiano e il necessario coordinamento con la V.I.A.*

La vicenda della valutazione ambientale strategica (V.A.S.) e del suo recepimento dell'ordinamento italiano presenta certamente alcuni caratteri comuni rispetto a quella, sinora trattata, della V.I.A. Come verificatosi nel caso della valutazione d'impatto ambientale, il recepimento della direttiva 2001/42/CE ("concernente l'impatto di determinati piani e programmi sull'ambiente") è stato tardivo e, almeno nella sua prima versione, scorretto. Analogamente, sono emerse notevoli difficoltà nell'integrare l'istituto in modo al contempo efficace e fedele al dettato comunitario.

Nella prospettiva della semplificazione, poi, la V.A.S. emerge quale elemento di integrazione e quindi di aggravamento dei procedimenti che conducono all'emanazione di piani e programmi, in modo simile a quanto già osservato per la V.I.A. in relazione ai procedimenti autorizzatori delle opere. Allo stesso modo, essa rappresenta anche, come la V.I.A., un'opportunità di semplificazione, che consiste nell'anticipazione di una parte delle valutazioni sull'impatto ambientale di

una data opera in sede di elaborazione del piano o del programma che la contempla.

Se tali sono le similitudini, va tuttavia sottolineata almeno una differenza.

Si è avuto modo di illustrare come il percorso compiuto dalla V.I.A. nell'ordinamento italiano si sia mosso con una certa chiarezza dall'iniziale configurazione della valutazione d'impatto ad un parere di compatibilità (sia pure con molte contraddizioni ed incertezza) a quella di procedimento autonomo di autorizzazione.

Diversamente, nel ben più breve periodo intercorso dal suo primo recepimento organico nella legislazione nazionale<sup>123</sup>, avvenuto solo con il d.lgs. n. 152/2006, la valutazione strategica ha assunto almeno tre configurazioni diverse<sup>124</sup>, oscillando tra estremi piuttosto lontani. Ciò, come si vedrà, ha conseguenze di rilievo per i profili oggetto di questo studio, poiché condizionando i rapporti tra il procedimento di V.A.S. e gli altri procedimenti amministrativi, ha inciso di conseguenza sui tentativi di semplificazione "esterna".

Nella versione originaria del Codice ambientale, la valutazione strategica era concepita in modo sostanzialmente analogo alla V.I.A.<sup>125</sup> Ferma restando la differenza dell'oggetto della valutazione (piani e programmi invece di progetti di singole opere o interventi), essa veniva configurata come uno strumento di controllo della compatibilità ambientale e si concretizzava in un *procedimento autonomo* ed "esterno" rispetto all'elaborazione dei piani e dei programmi cui era riferita, finalizzato ad un *giudizio di compatibilità* degli stessi con gli obiettivi di tutela ambientale ed il principio dello sviluppo sostenibile<sup>126</sup>.

Ad appena qualche mese di distanza dall'entrata in vigore del Codice, tuttavia, la riforma compiuta con il secondo correttivo (2008) modificava fortemente tale impostazione, descrivendo la V.A.S. come *procedura di supporto alla decisione* relativa al piano ed al programma. Con questo intervento, la valutazione strategica si riavvicinava, in effetti, al modello comunitario<sup>127</sup>, ma conservando in sé alcune

---

<sup>123</sup> Prima del d.lgs. n. 152/2006, l'istituto era stato introdotto soltanto nell'ambito della disciplina dell'approvazione dei piani regolatori portuali (che tuttora forma oggetto di disciplina speciale e sulla quale si tornerà), nella l. 9 ottobre 2000, n. 285 sulle Olimpiadi invernali di Torino 2006 e in qualche legge regionale.

<sup>124</sup> Si v. in proposito M. MAZZOLENI, *La valutazione ambientale strategica (...)*, in *Amb. svil.*, 2010, inserto n. 11, XI.

<sup>125</sup> Si v. *ex multis* G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2011, 80. R. GRECO, *Via, Vas e Aia: queste sconosciute*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it) (Relazione al Convegno "Attività edilizia fra governo del territorio e tutela paesaggistica ed ambientale", Salerno, 20 novembre 2009). Anche il già più volte citato parere della Conferenza unificata sullo schema del d.lgs. n. 152/2006 censurava apertamente la scelta.

<sup>126</sup> Va ricordato che una simile configurazione dell'istituto corrispondeva ad una delle due possibili soluzioni previste dal progetto di direttiva elaborato dalla Commissione (in Gazz. Uff. CE, 25 aprile 1997, n. 129, 14), che lasciava agli Stati membri la possibilità di decidere discrezionalmente se disciplinare la V.A.S. come procedura sostanzialmente autorizzativa di piani e programmi o come procedimento integrato in quello di approvazione degli stessi atti. La versione definitiva della direttiva, tuttavia, contempla soltanto questa seconda ipotesi.

<sup>127</sup> Si v. l'art. 4, par. 2 della direttiva.

contraddizioni: il nuovo testo distingueva espressamente, infatti, tra "esito positivo" ed "esito negativo" della valutazione<sup>128</sup>, riecheggiando la precedente natura di giudizio di compatibilità, in evidente analogia con la V.I.A.

Infine, le riforme del 2010 (d.lgs. n. 128/2010 e art. 14-ter l. n. 241/1990, nella versione modificata dal d.l. n. 78/2010), hanno sensibilmente avvicinato la valutazione strategica, in modo del tutto analogo a quanto avvenuto per la V.I.A., ad una *autorizzazione* relativa alle opere ed agli interventi già contemplati dal piano o dal programma, conducendo ad un provvedimento finale contenente valutazioni, condizioni e prescrizioni valide ai fini della successiva valutazione d'impatto ambientale.

L'esistenza di un rapporto problematico tra V.I.A. e V.A.S. è probabilmente inevitabile, vista la similitudine tra le funzioni dei due istituti, entrambi volti a valutare preventivamente gli effetti di un'azione umana sull'ambiente, per condizionare l'azione stessa in direzione della tutela ambientale. Più ancora delle finalità, tuttavia, assume rilievo il rapporto peculiare tra gli oggetti delle due valutazioni: piani e programmi, da una parte, e singole opere ed interventi dall'altra. I dati raccolti e le valutazioni espresse dall'Amministrazione in sede di valutazione strategica del piano o del programma, infatti, difficilmente potranno risultare privi di influenza (e di conseguenze giuridiche) sui giudizi di compatibilità ambientale compiuti a monte sulle singole opere.

L'eventuale auto-limitazione della discrezionalità del giudizio in sede di V.I.A. a seguito della valutazione strategica e la possibilità di riutilizzare le informazioni raccolte nel corso dell'istruttoria della V.A.S. possono così determinare un effetto di semplificazione procedimentale, "alleggerendo" la valutazione a valle e - perlomeno a giudizio di alcuni - determinando una vera mutazione della natura del giudizio di compatibilità ambientale in sede di V.I.A., rendendolo espressione di mera discrezionalità tecnica e riservando alla valutazione strategica la ponderazione tra interessi<sup>129</sup>.

A fronte dell'ipotesi - sostanzialmente di scuola - di una valutazione d'impatto positiva su di un'opera inserita in un piano o programma oggetto di V.A.S. "negativa", comunque adottato, si staglia in effetti la ben più concreta possibilità che il progetto di un'opera contemplata da un atto di pianificazione già sottoposto a V.A.S. con esiti "positivi" riceva una valutazione d'impatto ambientale negativa, a seguito di un procedimento nel quale i medesimi elementi rilevanti per la

---

<sup>128</sup> Art. 19, ultimo comma, d.lgs. n. 152/2006, nel testo successivo alla riforma del 2008, tuttora in vigore: la distinzione assumeva rilievo ai fini del coordinamento tra V.A.S. e V.I.A., richiedendo la norma che, in caso di V.A.S. positiva, che l'esito negativo di una successiva valutazione d'impatto ambientale relativa ad un'opera già contemplata dal piano fosse oggetto di adeguata motivazione.

<sup>129</sup> Sul punto la dottrina non è però concorde: in questo senso G. MANFREDI, *Il nuovo procedimento di VIA (...)*, cit., 163. In senso contrario, apparentemente: F. FRACCHIA, *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, in A. CROSETTI - R. FERRARA - F. FRACCHIA - N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, cit., 415 ss.

precedente valutazione strategica sono stati fatti oggetto di una differente valutazione da parte della stessa o di una diversa amministrazione<sup>130</sup>.

La stessa direttiva 2001/42/CE dimostra la consapevolezza del problema, e la affronta proprio *nella prospettiva della semplificazione*, affermando la necessità di evitare inutili duplicazioni e sovrapposizioni con la valutazione d'impatto ambientale<sup>131</sup>. Una delle ragioni alla base della sua adozione è, del resto, la volontà di fornire alle imprese un quadro di riferimento più chiaro e predeterminato degli orientamenti in materia di politiche ambientali<sup>132</sup>.

E' quindi opportuno soffermarsi sulle soluzioni tentate, nelle successive versioni della disciplina della V.A.S, per conseguire tale risultato.

Nella versione originale del Codice, la valutazione strategica era disciplinata, come anticipato, in modo sostanzialmente analogo alla V.I.A., come procedimento di verifica della compatibilità ambientale del piano o programma, destinato a concludersi con un giudizio (art. 12). Quanto al profilo della "semplificazione interna", pertanto, gli strumenti impiegati (scansione procedimentale, silenzi devolutivi) erano simili, se non identici, a quelli già analizzati con riferimento alla valutazione d'impatto ambientale.

La differenza nel loro impiego all'interno delle due discipline è, in effetti, unicamente di natura quantitativa: a differenza della V.I.A. la procedura di V.A.S. risultava, tanto nella prima quanto nella seconda versione (2008)<sup>133</sup>, tratteggiata in modo molto più vago, con vistose mancanze, come quella relativa all'indicazione di un termine per la conclusione della fase di consultazione (art. 13).

In modo del tutto analogo a quanto previsto per la valutazione d'impatto ambientale, il legislatore prescriveva il rispetto di un termine tassativo per la conclusione del procedimento decorso il quale la competenza ad adottare il giudizio finale sarebbe stata automaticamente devoluta del Consiglio dei Ministri, il cui mancato intervento entro un ulteriore termine sarebbe stato equiparato ad un giudizio negativo.

Come rilevato dalla Conferenza unificata in sede di parere sullo schema del d.lgs. n. 152/2006, una simile soluzione avrebbe finito per determinare la conclusione negativa del procedimento nella maggior parte dei casi, vista la brevità dei termini. Ciò veniva ritenuto inaccettabile soprattutto alla luce del fatto che le previsioni di cui all'art. 7 del decreto rendevano sostanzialmente obbligatoria la sottoposizione a V.A.S. di tutti gli strumenti di pianificazione e programmazione esistenti. Di particolare rilievo è la considerazione, espressa

---

<sup>130</sup> Questa è, in effetti, l'ipotesi presa specificamente in considerazione dall'art. 19, c. 2, d.lgs. n. 152/2006 - di cui si dirà - nella versione introdotta dal secondo correttivo al Codice (d.lgs. n. 4/2008).

<sup>131</sup> Si v. l'art. 11 e il considerando 19.

<sup>132</sup> Considerando 19 della direttiva.

<sup>133</sup> Ciò fu oggetto, peraltro, di una procedura d'infrazione (n. 2009/2235), ove fu criticata la scelta di dettare una disciplina di principio che non consentiva di configurare una procedura dai tempi certi e prestabiliti: si v. in proposito S. LOMBARDO, *La valutazione ambientale strategica*, in M. BUCELLO - L. PISCITELLI - S. VIOLA, *op. cit.*, 151.

dalla Conferenza, secondo la quale mentre l'integrazione della V.A.S. nei procedimenti di adozione di piani e programmi avrebbe consentito (oltre ad un'attuazione più fedele della direttiva) l'effettiva considerazione dei profili di tutela ambientale nell'ambito degli stessi, la procedura così come configurata avrebbe comportato solo un inutile aggravamento dell'attività di pianificazione e programmazione<sup>134</sup>.

Al di là della impostazione scorretta seguita dal legislatore nel configurare la V.A.S. il testo originario del d.lgs. n. 152/2006 presentava altresì vistose lacune riguardo al coordinamento della V.I.A.

Tale obiettivo, infatti, pur costituendo uno degli scopi espressamente enunciati dal legislatore per la nuova disciplina (art. 4<sup>135</sup>), era sostanzialmente frustrato dall'insufficienza e dalla vaghezza delle disposizioni a riguardo.

L'art. 8 si limitava a disciplinare l'"integrazione" della valutazione strategica nei procedimenti di pianificazione, limitandosi, peraltro, a prevedere che essa si svolgesse durante la fase preparatoria ed anteriormente alla sua approvazione: ciò confermava, in effetti, più che l'integrazione dei procedimenti, la natura di giudizio autonomo preventivo di compatibilità. Solo il comma terzo affrontava espressamente il problema della duplicazione dei giudizi, ma limitatamente al rapporto tra piano gerarchicamente ordinati: le amministrazioni competenti avrebbero dovuto "tenere conto" dei giudizi espressi sui piani sovraordinati nel procedere al giudizio di quelli di livello inferiore<sup>136</sup>.

L'unica disposizione direttamente finalizzata ad impedire le "sovrapposizioni ed inutili duplicazioni" tra i procedimenti di V.I.A. e V.A.S. menzionate dalla direttiva, invece, era costituita dall'art. 33<sup>137</sup>.

Esso prevedeva che, qualora venisse sottoposto a V.I.A. un progetto da realizzarsi "in attuazione" di un piano o programma già sottoposto a V.A.S., avrebbero costituito "*dati acquisiti*", ai fini della valutazione d'impatto, tutti gli elementi già "*positivamente valutati*" in sede di V.A.S. "*o comunque decisi*" in sede di approvazione del piano o programma.

La nettezza delle espressioni impiegata lasciava intendere una significativa limitazione della discrezionalità riconosciuta all'autorità competente per la V.I.A., ma la loro imprecisione faceva sorgere numerosi dubbi: in particolare, non era chiaro se esse si riferissero in egual modo agli elementi istruttori ed alle valutazioni compiute su di esse, lasciando o meno la possibilità di decidere in modo difforme su di essi nella valutazione d'impatto compiuta "a valle". Dubbi, questi, che sarebbero stati risolti solo dalla successiva riforma, intervenuta a pochi mesi di distanza (d.lgs. n. 4/2008). Va altresì ricordato, ad ulteriore conferma dell'insufficienza delle disposizioni illustrate, che all'epoca nessuno strumento di

---

<sup>134</sup> Si v. ancora il parere espresso sullo schema originario del T.U. ambientale, cit. sup.

<sup>135</sup> Come previsto, del resto, dalla legge delega: art. 1, comma 9, lettera f) l. n. 308/2004.

<sup>136</sup> Ciò, in attuazione dell'art. 4, par. 3 della direttiva.

<sup>137</sup> Rientrando nelle Disposizioni comuni in materia di V.I.A. e pertanto vincolante anche per i legislatori regionali.

coordinamento era contenuto nella disciplina della conferenza di servizi, che nel testo allora in vigore contemplava unicamente il procedimento di V.I.A.

Con il secondo correttivo al Codice (d.lgs. n. 4/2008), il legislatore ha provveduto a riavvicinare la disciplina della V.A.S. al modello comunitario, eliminando alcune delle disposizioni più critiche, come quelle relative al potere sostitutivo del Consiglio dei Ministri ed al silenzio diniego (giudizio negativo sulla compatibilità ambientale del piano o del programma) e distinguendola dalla V.I.A. attraverso la previsione che essa si concluda con un "parere motivato" e non con un "giudizio di compatibilità". Ciò ha, peraltro, comportato numerosi problemi in relazione alla normativa regionale nel frattempo formatasi, sia prima dell'introduzione del Codice che a seguito della sua prima versione<sup>138</sup>.

Accanto a norme di maggior dettaglio sulle diverse fasi della procedura, che prevedono tempi complessivamente più lunghi (ad es. novanta giorni invece di sessanta per il parere motivato dell'autorità competente all'esito delle consultazioni<sup>139</sup>), sono state introdotte nell'ambito dei "*principi generali per le procedure di V.I.A., V.A.S., valutazione d'incidenza e l'autorizzazione integrata ambientale (A.I.A.)*" disposizioni specificamente dedicate al coordinamento tra valutazione strategica e V.I.A., prima presenti, come si è visto, solo all'interno della disciplina della V.I.A. (art. 33, nella precedente versione).

Il nuovo art. 10 prevede (comma quarto) che la verifica di assoggettabilità alla procedura di V.I.A. dei progetti possa essere condotta nell'ambito della V.A.S., unificando, così, una fase comune a diversi procedimenti di V.I.A. attraverso la sua anticipazione al momento dell'elaborazione del piano o programma.

Con una parziale "marcia indietro" rispetto alla versione precedente, invece, il quinto comma prevede che la documentazione e le valutazioni della V.A.S. siano semplicemente "tenute in considerazione" nel procedimento di V.I.A. relativo ai progetti previsti dal piano o progetto già valutato e che le informazioni e le analisi contenute nel rapporto ambientale relativo alla V.A.S. possano essere utilizzate nell'ambito del successivo studio di impatto ambientale redatto per la procedura di V.I.A. Ciò si giustifica, con ogni evidenza, con la più marcata differenziazione tra i due istituti introdotta dalla riforma, che rende maggiormente problematica una loro "integrazione" rispetto al modello precedente<sup>140</sup>.

---

<sup>138</sup> Tra gli esempi più significativi quello della Regione Piemonte, che con la l.r. 14 dicembre 1998, n. 40 (e succ. mod.) aveva disciplinato la V.A.S. nell'ambito della legge regionale sulla V.I.A. Altrettanto rilevanti le esperienze della Regione Calabria (art. 10 l.r. 16 aprile 2002, n. 19), della Regione Emilia-Romagna (art. 5 l.r. 24 marzo 2000, n. 20), della Regione Lombardia (art. 4 l.r. 11 marzo 2005, n. 12), della Regione Toscana (artt. 11-14 l.r. 3 gennaio 2005, n. 1), della Regione Veneto (art. 4 l.r. 23 aprile 2004, n. 11). SI v. in proposito E. BOSCOLO, in *Urb. App.*, 2008.

<sup>139</sup> Il *dies a quo* per il decorso del termine non è indicato con chiarezza, contribuendo a minare la certezza dei tempi della procedura, oggetto di censure da parte della Commissione europea, come già segnalato alla nota 130.

<sup>140</sup> G. MANFREDI, *Il nuovo procedimento di VIA (...)*, cit., 163.

Una seconda norma di coordinamento è inserita nella disciplina della V.I.A., all'art. 19, al comma secondo: essa prevede un onere rafforzato di motivazione del giudizio negativo di V.I.A. nel caso in cui essa riguardi progetti inseriti in piani o programmi "per i quali si è conclusa positivamente la procedura di V.A.S.", così come in tutte le ipotesi in cui sorga un "contrasto di valutazione" su elementi già oggetto di valutazione strategica.

A seguito della riforma, pertanto, il rapporto tra le due valutazioni poteva - e, può essere tuttora, con le novità che si illustreranno - descritto come segue.

Ferma restando la diversa natura del procedimento e dell'atto finale, nonché dell'oggetto di V.A.S. e V.I.A., il legislatore ha predisposto forme di coordinamento incidenti tanto sulla fase istruttoria che su quella decisoria. A livello istruttorio, è prevista innanzitutto la possibilità di anticipare al procedimento di valutazione strategica la verifica di assoggettabilità a V.I.A. del progetto già previsto dal piano o programma. Il proponente, inoltre, può in ogni caso utilizzare le informazioni e le analisi contenute nel rapporto ambientale redatto per la V.A.S. ai fini della redazione dello studio di impatto ambientale necessario ai fini della V.I.A.

Nella fase decisoria della V.I.A., invece, dovrà essere necessariamente tenuta in considerazione dall'autorità competente tutta la documentazione già utilizzata in sede di V.A.S. e le conclusioni contenute nel parere motivato. L'adozione di un giudizio di compatibilità negativo o di conclusioni comunque contrastanti con quelle rese in sede di valutazione strategica sarà possibile, ma richiederà una più diffusa ed approfondita motivazione. Ciò significa, ad esempio, che nel caso in cui la realizzazione e la localizzazione di un'opera sia già prevista in uno strumento programmatico che abbia conseguito una V.A.S. positiva, in sede di V.I.A. non potrà valutare negativamente tali aspetti, se non sulla base di elementi di fatto o di diritto, opportunamente illustrati in motivazione, che non avessero formato oggetto della valutazione strategica perché sopravvenuti o altrimenti ignorati<sup>141</sup>.

---

<sup>141</sup> Va evidenziato che la dottrina appare divisa sulla effettiva portata del vincolo cui l'autorità competente per la V.I.A. sarebbe sottoposta in simili ipotesi. Secondo alcuni, un giudizio negativo circa - ad es. - la localizzazione dell'opera potrebbe essere legittimamente motivato solo attraverso argomenti di carattere tecnico, strettamente attinenti alla tutela ambientale, ma non anche da considerazioni di mera opportunità, che dovrebbero ritenersi precluse in presenza di una precedente V.A.S. positiva: si v. S. LOMBARDO - L. CARUCCIO, *op. ult. cit.*, 100. La tesi è stata altresì posta nei seguenti termini: nelle ipotesi considerate, la V.I.A. diverrebbe espressione di mera discrezionalità tecnica. Così: G. MANFREDI, *Il nuovo procedimento di VIA (...)*, cit., 163. Apparentemente contrario F. FRACCHIA, *op. ult. cit.*, 415 ss. Valorizza il ruolo dell'affidamento ingenerato dallo strumento di pianificazione sottoposto a valutazione strategica R. FERRARA, *Precauzione e prevenzione nella pianificazione del territorio: la "precauzione inutile"?*, in *Riv. giur. edil.*, 2012, 2, 75, sostenendo che l'onere di motivazione rafforzata sussisterebbe per qualsiasi eventuale prescrizione contenuta nel provvedimento di V.I.A. che non trovasse il proprio fondamento nel piano. L'eventuale "sovraabbondanza" di prescrizioni, spesso prive di fondamento legale o motivazionale, è in effetti uno degli aspetti più delicati del problema della semplificazione in materia ambientale e viene segnalato dalla dottrina come esempio di aggiramento del principio

L'effetto "semplificatorio" del coordinamento così operato, sotto il profilo della riduzione dei tempi della procedura e degli oneri istruttori a carico dei proponenti, è evidente, così come lo è il *favor* nei confronti di questi ultimi, che ispira le relative norme: esse sono volte a garantire che lo sforzo progettuale ed economico già compiuto dagli interessati alla realizzazione delle opere non sia vanificato nel corso della valutazione d'impatto ambientale condotta "a valle" del procedimento di V.A.S.

Ciò, del resto, appare del tutto in linea con la normativa comunitaria che, come già illustrato, pone tra gli obiettivi della stessa direttiva 2001/42/CE quello di creare un quadro più coerente, e pertanto meno incerto, per le imprese circa le scelte di politica ambientale (considerando 5).

La successiva riforma del Codice, operata dal d.lgs. n. 128/2010, non ha modificato le disposizioni sinora analizzate. Essa ha tuttavia aggiunto norme specifiche per un particolare strumento di pianificazione, in relazione al quale erano sorti numerosi dubbi interpretativi - il piano regolatore portuale - ed all'ipotesi di variante automatica agli strumenti di pianificazione territoriale a seguito dell'approvazione di specifici progetti.

Caratteristica dei piani regolatori portuali è che essi contengono frequentemente previsioni talmente specifiche da individuare soluzioni progettuali definitive per le opere dagli stessi previste: risulta quindi piuttosto difficile distinguere i profili oggetto di valutazione strategica da quelli che dovrebbero essere sottoposti a V.I.A., con un notevole rischio di duplicazione dell'attività nelle due procedure.

L'incertezza riguardava, in effetti, lo stesso quadro normativo: mentre la necessità di assoggettare a V.A.S. il piano regolatore portuale a V.A.S. era discussa, data la sua peculiare natura e l'assenza di disposizioni espresse a riguardo, la legge, sin dal 1994, prevedeva espressamente che esso venisse sottoposto a V.I.A. prima della sua approvazione da parte della Regione (art. 5, comma quarto, l. n. 84/1994).

Il nuovo comma 3-*ter* dell'art. 6, introdotto dal terzo correttivo, prevede quindi che tutti gli elementi già valutati in sede di V.A.S. costituiscano "dati acquisiti" (riproponendo così la formula della prima versione del Codice) nell'ambito della valutazione d'impatto dei progetti di opere ed interventi previsti dal piano. Viene inoltre previsto che qualora il piano regolatore portuale stesso, o una sua variante, risulti direttamente assoggettato alla procedura di V.I.A., la valutazione dei contenuti di pianificazione - normalmente soggetti a V.A.S. - si svolga nell'ambito del procedimento di valutazione d'impatto, integrandolo e conducendo all'emanazione di un unico provvedimento finale.

La possibile integrazione *della V.A.S. nella V.I.A.* rappresenta senz'altro una soluzione peculiare e la sua previsione non è accompagnata da una disciplina di

---

di non aggravamento del procedimento: P. DELL'ANNO, *Ambiente (diritto amministrativo)* in P. DELL'ANNO - E PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Padova, 2012, 302.

dettaglio. Si deve presumere, pertanto, che la valutazione "integrata" debba basarsi su di un documento che comprenda sia gli elementi tipici dello studio di impatto ambientale che quelli del rapporto ambientale e che in relazione ad essi si proceda ad un'unica attività istruttoria e ad un'unica attività di consultazione del pubblico.

Una soluzione diversa è invece adottata, dal successivo comma 12 dell'art. 6, per le ipotesi in cui l'approvazione di un progetto sottoposto a V.I.A. determini *ex lege* la variazione di uno strumento di pianificazione territoriale. In questo caso, recita la norma, "*la valutazione ambientale strategica non è necessaria per la localizzazione delle singole opere*".

L'ipotesi in questione è particolarmente interessante in quanto, a ben vedere, le disposizioni legislative che prevedono l'automatica variazione degli strumenti urbanistici a seguito dell'approvazione di opere di particolare interesse pubblico possono essere definite misure di semplificazione acceleratoria, che incontrano (o incontrerebbero) un limite nelle disposizioni generali che prevedono la sottoposizione a V.A.S. delle modifiche di piani e programmi in grado di incidere sull'ambiente.

Le due soluzioni astrattamente possibili sarebbero state quella di integrare la procedura di V.I.A. con la considerazioni degli elementi derivanti dalla variazione del piano e quella di escludere nettamente la necessità della valutazione strategica.

Il legislatore sembra aver preferito la seconda, escludendo la necessità della V.A.S., anche se per la sola localizzazione delle singole opere, e confinando così la valutazione di tale elemento nell'ambito della valutazione d'impatto.

In giurisprudenza, si è fatto riferimento a tale disposizione per argomentare circa l'ambito di applicazione della valutazione strategica, negando che siano da sottoporre a V.A.S. gli atti di localizzazione di opere "minori"<sup>142</sup> e la si è inoltre interpretata in senso piuttosto estensivo<sup>143</sup>, negando *tout court* la necessità della valutazione strategica in relazione a varianti finalizzate alla realizzazione di un progetto sottoposto a V.I.A.<sup>144</sup> Nelle ipotesi in cui l'Amministrazione ha comunque ritenuto di procedere alla valutazione strategica, tuttavia, alcune recenti pronunce hanno avallato la scelta di "integrare" le due procedure di valutazione<sup>145</sup>.

E' piuttosto evidente che la soluzione prescelta comporta il rischio che gli effetti derivanti dal cumulo degli effetti di molteplici opere ed interventi sul piano, modificato *ex lege*, non siano oggetto di alcuna valutazione ambientale. In

---

<sup>142</sup> T.A.R. Lazio, Roma, sez. III. 3 agosto 2012, n. 7211, in *Foro amm. Tar*, 2012, 7-8, 2389.

<sup>143</sup> T.A.R. Emilia-Romagna, Parma, 22 dicembre 2010, n. 552, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). Si osservi, tuttavia, che nella diversa ipotesi in cui vi sia un piano (nella fattispecie un piano di lottizzazione) finalizzato alla realizzazione di interventi specifici assoggettati a V.I.A., ma senza variante degli strumenti urbanistici, è stato affermato l'obbligo di sottoporre a valutazione strategica il piano: T.A.R. Sicilia, Catania, sez. I, 23 marzo 2012, n. 831, in *Foro amm. Tar*, 2012, 3, 1007.

<sup>144</sup> T.A.R. Emilia-Romagna, Parma, n. 552/2010, cit.

<sup>145</sup> T.A.R. Marche, Ancona, sez. I, 22 giugno 2012, n. 444, in *Foro amm. Tar*, 2012, 6, 1918.

relazione a tale problema, molto sembra rimesso alla sensibilità ed all'attenzione delle amministrazioni coinvolte, che dovranno distinguere tali ipotesi dalle varianti di minore portata, almeno sotto il profilo dell'impatto ambientale.

La principale novità del 2010 in materia di coordinamento tra V.I.A. e V.A.S. è però contenuta in una disposizione esterna al Codice dell'ambiente e nello specifico nella disciplina della conferenza di servizi, al nuovo comma 4-*bis* dell'art. 14-*ter* della l. n. 241/1990, introdotto dal d.l. 78/2010 (conv. con mod. in l. 122/2010).

Tale norma, precedente di appena poche settimane rispetto al terzo correttivo al Codice, sembra configurare un'ipotesi speciale di coordinamento tra le due valutazioni ambientali, avente come principale presupposto la circostanza che il procedimento di approvazione dell'intervento o dell'opera si svolga in sede di conferenza di servizi.

Recita infatti il nuovo comma: "*Nei casi in cui l'intervento oggetto della conferenza di servizi è stato sottoposto positivamente a valutazione ambientale strategica (VAS), i relativi risultati e prescrizioni, ivi compresi gli adempimenti di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 10 del d.lgs. n. 152/2006 devono essere utilizzati, senza modificazioni, ai fini della VIA, qualora effettuata nella medesima sede, statale o regionale...*".

Le espressioni utilizzate ("*devono*" essere utilizzati, "*senza modificazioni*") si avvicinano più a quelle contenute nella prima versione del Codice che a quelle successive alla riforma del 2008, ove è stata chiarita la distinzione tra il coordinamento in sede istruttoria e quello in sede decisoria.

Come si è detto, infatti, a seguito del d.lgs. n. 4/2008, è attribuita al proponente la facoltà di riutilizzare le informazioni ed analisi del procedimento di valutazione strategica in quello di V.I.A.: facoltà, questa, alla quale dovrebbe corrispondere, per l'Amministrazione, un divieto di richiedere integrazioni documentali, come specificazione del più generale divieto di aggravamento del procedimento. In sede decisoria, invece, è ammessa la possibilità di un giudizio discordante sui medesimi elementi, ma solo se supportato da adeguata motivazione. Resta dubbio se in sede di V.I.A. possano essere rivalutate le questioni relative alla generale opportunità di realizzazione dell'opera o alla sua localizzazione, se già valutate nel corso della V.A.S., ma la formulazione consente chiaramente di distinguere tra profilo istruttorio e decisivo.

Il comma 4-*bis* adopera invece - al pari della prima versione del Codice - espressione decisamente vaghe, che rendono difficile tale distinzione.

Si profilano pertanto almeno due ipotesi interpretative: si può ritenere, in primo luogo, che lo svolgimento del procedimento in sede di conferenza di servizi non muti, rispetto alla disciplina generale del Codice dell'ambiente<sup>146</sup>, il rapporto

---

<sup>146</sup> Si noti che, con una scelta che desta notevoli perplessità, il legislatore ha introdotto nella disciplina generale di un istituto di semplificazione, contenuta nella legge generale sul

tra V.I.A. e V.A.S.; in alternativa, si può ritenere che essa configuri un'ipotesi di "coordinamento rafforzato", che riduce ulteriormente, rispetto al modello generale, sia la discrezionalità del giudizio in sede di V.I.A. che la possibilità di richiedere integrazioni documentali al proponente, creando un rapporto di stretta presupposizione tra le due procedure.

Ad oggi, la giurisprudenza non offre, in proposito, indicazioni chiare. Non sembra coerente, tuttavia, ritenere che lo svolgimento in sede di conferenza di servizi del procedimento diretto alla realizzazione dell'opera - circostanza che dipende essenzialmente dal comportamento delle Amministrazioni coinvolte - possa determinare una mutazione del rapporto tra le due valutazioni, sia pure svolte "nella" medesima sede statale o regionale".

A livello regionale, dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 4/2008, si è proceduto a recepire il nuovo modello di valutazione strategica. Nella maggior parte dei casi, come si vedrà - e del tutto analogamente a quanto già osservato riguardo alla disciplina della V.I.A. (par. 6) - le Regioni si sono limitate a recepire pedissequamente le disposizioni statali, senza compiere particolari sforzi di adattamento o riformare in modo organico i procedimenti di valutazione di loro competenza.

Non mancano, peraltro, alcune eccezioni. Tra le prime Regioni ad emanare una nuova disciplina organica in materia di V.A.S. (nel quadro della disciplina complessiva delle valutazioni ambientali) è stata la Toscana, con la l.r. 12 febbraio 2010, recante "Norme in materia di V.A.S., V.I.A. e valutazione d'incidenza", cui si è già accennato in precedenza (par. 6).

Essa dedica alcune specifiche disposizioni alla semplificazione del procedimento di valutazione strategica, riprendendo indicazioni fornite dal Codice, ma con un maggior grado di dettaglio.

Viene specificato, ad esempio, accanto all'obbligo delle autorità competenti all'elaborazione di piani e programmi di tener conto delle valutazioni già effettuate su piani e programmi sovraordinati, che è fatta salva la possibilità di giungere a diverse conclusioni per "sopravvenuti motivi di interesse, mutamento della situazione di fatto o nuova valutazione dell'interesse pubblico originario" (art. 8, c. 2). Il richiamo alla formula contenuta nell'art. 21-*quinquies* l. n. 241/1990 in materia di revoca del provvedimento amministrativo, per quanto possa apparire forzato in questa sede (trattandosi di rapporto fra atti adottati, di regola, da enti territoriali diversi), contribuisce a delimitare con maggiore chiarezza la portata del vincolo costituito dalla V.A.S. su piani e programmi sovraordinati, nonché - ed è ciò che più rileva - dell'onere motivazionale posto in capo all'autorità che intendesse discostarsi dalle valutazioni compiute in tale sede.

---

procedimento amministrativo, un'ipotesi speciale di coordinamento tra due procedimenti previsti dalla legislazione ambientale (cioè in un settore speciale).

Di un certo pregio sono anche i tentativi condotti dalla Regione Lombardia, attraverso una serie di successivi provvedimenti<sup>147</sup>, di disciplinare nel dettaglio sia la procedura di V.A.S. (anche nelle ipotesi in cui essa dovesse svolgersi ad un livello territoriale inferiore a quello regionale) che le procedure per il coordinamento tra di essa, la V.I.A. e gli altri procedimenti di valutazione ambientale ed adozione di piani e programmi essi hanno il pregio di accompagnare con puntuali prescrizioni operative, rivolte a tutti i soggetti pubblici coinvolti nei procedimenti, le norme di principio contenute nella l.r. n. 5/2010 e nelle altre fonti primarie e regolamentari

Piuttosto evidente è la distanza che separa le discipline appena esaminate, da quella della Regione Umbria, ove con l.r. 16 febbraio 2010, n. 12, si è provveduto a dettare "Norme di riordino e semplificazione in materia di valutazione ambientale strategica e valutazione d'impatto ambientale" che si limitano, nella sostanza a riprodurre quanto già previsto dalla disciplina statale, attraverso affermazioni di principio la cui efficacia pare piuttosto dubbia, quali le seguenti: "*Qualora la VAS sia effettuata su piani o programmi tra loro gerarchicamente ordinati o su variante a piani o programmi approvati, sono acquisite e utilizzate le analisi e le valutazioni già espletate e disponibili...*" e "*Nella redazione degli Studi di impatto ambientale relativi a progetti previsti da piani o programmi già sottoposti a VAS, possono essere utilizzate dal Proponente le informazioni e le analisi contenute nel rapporto ambientale...*" (art. 14).

Non diversamente, anche la Regione Lazio ha provveduto a recepire la riforma introdotta con il secondo correttivo al Codice attraverso norme di principio, contenute, tuttavia, non in una legge, ma in una delibera della Giunta Regionale (D.G.R. 15 maggio 2009, n. 363) recante "Disposizioni applicative" sull'integrazione tra i procedimenti di V.I.A. e V.A.S.

Esse riprendono le previsioni del Codice, con minime specificazioni volte a conseguire una maggiore certezza dei tempi del procedimento: viene previsto, ad esempio che, tutti i pareri e gli atti di assenso destinati a confluire nei due procedimenti di valutazione ambientale siano resi, se di competenza regionale, entro trenta giorni.

Si limita a riprodurre le disposizioni di principio contenute nel Codice anche la recentissima l.r. 26 marzo 2012, n. 3 della Regione Marche, che condensa in un unico articolo (art. 5) la disciplina del coordinamento tra V.I.A., V.A.S., A.I.A. e valutazione d'incidenza (V.I.).

L'impressione generale che si ricava dall'analisi delle discipline regionali dedicate alla valutazione strategica è, in definitiva, quella di un istituto ancora "acerbo", che non ha trovato una precisa collocazione né visto definita in modo

---

<sup>147</sup> Di particolare rilievo sono le norme dettate con le seguenti determinazioni della Giunta Regionale: D.G.R. 25 luglio 2012 - n. 3836; DGR 22 dicembre 2011 - n. 2789; D.G.R. 10 novembre 2010, n. 761; D.G.R. 30 dicembre 2009, n.10971. Si v. anche la "Circolare sull'applicazione della V.A.S. nel contesto comunale" del 14 dicembre 2012. Tutti i testi sono disponibili in [www.regione.lombardia.it](http://www.regione.lombardia.it).

del tutto coerente la sua natura. Ciò appare, del resto, più che un sintomo della scarsa attenzione o volontà delle Regioni, la conseguenza inevitabile della confusione ingenerata dai repentini cambi di rotta del legislatore statale, che, come si è detto, ha proposto non meno di tre differenti modelli di valutazione strategica.

#### 8. *La valutazione d'incidenza e la sua integrazione nella V.I.A.*

La valutazione d'incidenza, introdotta nel nostro ordinamento dal D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 in attuazione della c.d. direttiva "Habitat" 92/43/CEE, costituisce, nell'ambito delle valutazioni ambientali, un modello peculiare ed un istituto la cui rilevanza è spesso trascurata.

Essa, infatti, è destinata a valutare l'impatto di piani, programmi e singoli progetti sui siti della rete Natura 2000, individuati dalle autorità nazionali ed europee in quanto habitat protetti al fine di tutelare la biodiversità.

Di conseguenza, essa riguarda l'impatto ambientale delle attività umane su di un *contesto territoriale delimitato* - a differenza di V.I.A. e V.A.S. - ed esclusivamente *sotto particolari profili*, individuati in relazione all'oggetto della tutela: la biodiversità, appunto.

La sua rilevanza nel contesto italiano appare immediatamente evidente se si considera che il complesso delle aree tutelate ai sensi della direttiva (siti di interesse comunitario e zone di protezione speciale) copre all'incirca il 21% del territorio nazionale.

Come si può facilmente immaginare, all'interno di tali aree le attività umane non sono affatto escluse, bensì soggette a particolari limiti e vincoli derivanti dalle norme a tutela della biodiversità: ciò implica che ogni attività in grado di incidere in modo significativo sul sito (pur se collocata al suo esterno) e ogni atto di pianificazione (urbanistica, ma non solo) che lo riguardi debbano essere sottoposti a valutazione preventiva ai sensi della direttiva. L'eventuale accertamento di un impatto negativo sui siti e sulla rete obbliga a valutare l'esistenza di possibili alternative e, nel caso in cui esse non siano possibili, a rinunciare all'intervento salvo il caso in cui esso si renda necessario per "ragioni imperative di interesse pubblico", anche di carattere economico e sociale. In quest'ultima ipotesi, tuttavia, l'accertamento costringerà all'adozione di misure compensative, condizionando quindi in modo significativo l'attività interessata.

Il legislatore nazionale ha disciplinato il relativo procedimento di valutazione all'art. 5 del già citato D.P.R. n. 357/1997, successivamente modificato dal D.P.R. 12 marzo 2003, n. 120: la V.I., pertanto, è stata introdotta nel c.d. periodo transitorio di attuazione della direttiva 85/337/CEE nell'ordinamento nazionale, *in seguito* all'emanazione della maggior parte delle norme, statali e regionali, relative alla valutazione d'impatto ambientale (V.I.A.), ma *prima* dell'introduzione,

operata solo con il d.lgs. n. 152/2006, della valutazione ambientale strategica (V.A.S.).

Sin dal suo ingresso nell'ordinamento italiano, pertanto, essa ha sollevato il problema del suo coordinamento con le altre valutazioni ambientali: problema affrontato dal legislatore dapprima nel dettare le norme procedurali sulla valutazione d'incidenza (nelle due successive versioni del 1997 e del 2003) ed in seguito nel Codice dell'ambiente, a partire, peraltro, solo dal secondo decreto correttivo (2008).

La soluzione prescelta è stata, come si vedrà, quella della sua integrazione con V.I.A. e V.A.S. in tutte le ipotesi in cui il progetto o il piano risultino assoggettati ad una di tali valutazioni, muovendo dalla considerazione che, pur avendo finalità non del tutto coincidenti, le due valutazioni "maggiori" (V.A.S. e V.I.A.) possono senz'altro, estendendo il proprio oggetto ai profili specificamente considerati dalla direttiva 92/43/CEE, sostituirla in modo adeguato.

Ciò, in apparente conformità alle indicazioni fornite dalla Commissione europea<sup>148</sup>, secondo le quali le procedure di V.I.A. e V.A.S. possono incorporare la valutazione d'incidenza, la quale dovrà comunque formare oggetto *di un giudizio chiaramente distinto* dai provvedimenti conclusivi delle altre valutazioni ambientali.

La disciplina della procedura di V.I. è piuttosto scarna, sia nella versione originaria che in quella riformata, e si limita all'indicazione di un termine per la conclusione del procedimento (novanta giorni, poi ridotti a sessanta) ed alla previsione della sua interruzione nel caso in cui vengano richieste e presentate integrazioni. La seconda versione (2003), introdotta a seguito della riforma costituzionale del Titolo V, riconosce a Regioni e Province autonome la competenza a disciplinare modalità e tempi della valutazione, senza porre, a differenza di quanto avviene per V.I.A. e V.A.S., limiti particolari: l'osservanza del termine di sessanta giorni per la conclusione del procedimento è imposta solo fino all'adozione della disciplina regionale.

Il coordinamento tra valutazione d'incidenza e altre valutazioni ambientali è stato disciplinato in modo differente dalle successive versioni del D.P.R. n. 357/1997 e del Codice dell'ambiente.

Al momento dell'introduzione dell'istituto, l'art. 5 del D.P.R. n. 357/1997 si limitava a prevedere che qualora i progetti da sottoporre a valutazione d'incidenza fossero altresì assoggettati a V.I.A. si procedesse "ai sensi della vigente normativa in materia".

La riforma del 2003 prevede invece l'integrazione della procedura di V.I.A. al fine di ricomprendere la valutazione d'incidenza, ampliando il contenuto dello studio d'impatto ambientale ed estendendo la valutazione all'impatto sugli habitat

---

<sup>148</sup> *Valutazione di piani e progetti aventi un'incidenza significativa sui siti della rete Natura 2000 - Guida metodologica alle disposizioni dell'articolo 6, paragrafi 3 e 4 della direttiva Habitat 92/43/CEE*, disponibile su [www.minambiente.it](http://www.minambiente.it).

tutelati ai sensi del D.P.R. n. 357/1997. Soluzione, questa, confermata dal Codice dell'ambiente che, a seguito del secondo correttivo (2008), ove all'art. 10 si prevede che *"la VAS e la VIA comprendono le procedure di valutazione d'incidenza di cui all'articolo 5 del decreto n. 357 del 1997; a tal fine, il rapporto ambientale, lo studio preliminare ambientale o lo studio di impatto ambientale contengono gli elementi di cui all'allegato G dello stesso decreto n. 357 del 1997 e la valutazione dell'autorità competente si estende alle finalità di conservazione proprie della valutazione d'incidenza oppure dovrà dare atto degli esiti della valutazione di incidenza. Le modalità di informazione del pubblico danno specifica evidenza della integrazione procedurale"*.

A differenza di quanto avvenuto per V.I.A. e V.A.S., ove gli interventi di semplificazione si sono limitati ad un coordinamento a livello istruttorio e decisorio, mantenendo l'autonomia delle procedure - che, del resto, devono essere svolte normalmente in momenti diversi e su oggetti non assimilabili - nel caso della valutazione d'incidenza la soluzione prescelta è stata pertanto quella della completa integrazione.

Tale soluzione, a ben vedere, è resa possibile dal fatto che la valutazione d'incidenza non sembra richiedere necessariamente una disciplina procedurale autonoma da quella delle due valutazioni "maggiori". Il conseguimento delle sue finalità può essere garantito, infatti, dal semplice ampliamento dell'oggetto dell'istruttoria di queste ultime, con una più specifica presa in considerazione dell'incidenza sulla biodiversità del progetto o del piano (la quale, del resto, dovrebbe comunque essere considerata, sia pure in termini più generali, come componente dell'impatto ambientale).

Proprio questa caratteristica rende - per un verso - meno problematica la definizione di strumenti di coordinamento, e - al contempo - meno rilevante l'istituto per la presente indagine.

#### *9. Il coordinamento tra V.I.A. e altri procedimenti amministrativi: la V.I.A. nell'ambito della conferenza di servizi secondo la disciplina attuale.*

Analizzata l'evoluzione storica della disciplina delle valutazioni ambientali e del loro coordinamento, è ora possibile ritornare alle disposizioni, già parzialmente illustrate in apertura del presente capitolo e nel capitolo precedente, che ad essa (ed alla V.A.S.) si riferiscono nell'ambito degli artt. 14 ss. della l. n. 241/1990.

La conferenza di servizi, in effetti, è da tempo divenuto il modello ordinario per l'esercizio del potere amministrativo nei procedimenti complessi<sup>149</sup>, dovendo essere obbligatoriamente convocata nel caso in cui l'amministrazione procedente non ottenga nel breve termine di trenta giorni gli atti di assenso di altre

---

<sup>149</sup> *Ex multis*, E. CASSETTA, *Manuale*, XIV es., Milano, 2012, 520.

amministrazioni regolarmente richiesti e potendo essere convocata nel caso in cui sia intervenuto il loro dissenso o la legge consenta all'amministrazione precedente di provvedere comunque (come, a seguito della riforma del 2010, nel caso della V.I.A., ai sensi dell'art. 26 d.lgs. n. 152/2006).

La sua disciplina, che costituisce, ai sensi dell'art. 29, comma 2-*ter* della stessa legge, "livello essenziale delle prestazioni" (v. Cap. I, par. 10), contiene diverse disposizioni dedicate al coordinamento tra il procedimento di V.I.A. e quello finalizzato alla approvazione/autorizzazione dell'intervento sottoposto a valutazione d'impatto ambientale, se svolto in sede di conferenza.

Due sono gli aspetti di particolare interesse: le eccezioni alle regole ordinarie di svolgimento della conferenza che l'intervento della V.I.A. comporta e le modalità di coordinamento tra i due procedimenti, che ne definiscono i reciproci rapporti.

Viene innanzitutto chiarito che il silenzio o l'inerzia dell'amministrazione competente per la V.I.A. (ma anche per la V.A.S. e l'A.I.A.) non può essere considerato equivalente ad assenso (art. 14-*ter*, comma settimo), in deroga alla regola generale che, a seguito delle riforme del 2010, si applica anche a tutte le amministrazioni preposte alla tutela ambientale<sup>150</sup>. L'atto finale dei procedimenti speciali di valutazione e autorizzazione integrata ambientale, pertanto, non potrà considerarsi acquisito nel caso in cui il rappresentante delle amministrazioni competenti non si sia espresso in sede di conferenza entro i termini previsti. Ciò rappresenta una evidente applicazione del principio di diritto europeo, già più volte richiamato, per il quale in materia ambientale non sono ammessi atti di assenso impliciti<sup>151</sup>: ad apparire dubbio è, piuttosto, che tale conclusione sia stata ritenuta inevitabile solo con riferimento ai tre procedimenti sopra citati ed esclusa in tutte le altre ipotesi in cui l'interesse ambientale è affidato alla cura di amministrazioni coinvolte in una conferenza di servizi.

Quando al modulo di coordinamento, il legislatore si preoccupa innanzitutto di garantire, per quanto possibile, lo svolgimento autonomo del procedimento di V.I.A. (il quale, va rammentato, può esso stesso svolgersi, internamente, attraverso una conferenza di servizi): ciò, sia in sede di conferenza decisoria "ordinaria" che in sede di conferenza preliminare<sup>152</sup>.

---

<sup>150</sup> Secondo una recente pronuncia (T.A.R. Abruzzo, Pescara, sez. I, 24 febbraio 2012, n. 92) la menzionata disposizione di cui al comma settimo si applicherebbe soltanto nelle ipotesi in cui le amministrazioni competenti per V.I.A., V.A.S. o A.I.A. abbiano partecipato ma, per qualsiasi ragione, non abbiano espresso in via definitiva la loro posizione.

<sup>151</sup> Se la deroga appare conforme a tale principio, è peraltro evidente come, alla luce dello stesso, sia piuttosto dubbia la legittimità della soluzione adottata in via generale per le amministrazioni preposte alla tutela ambientale.

<sup>152</sup> La conferenza preliminare, disciplinata dall'art. 14-*bis*, può essere convocata, su richiesta dell'interessato alla realizzazione di un "progetto di particolare complessità" o di un "insediamento produttivo di beni e servizi", tra i quali rientrano le opere pubbliche e di interesse pubblico, al fine di verificare quali siano le condizioni per ottenere gli atti di assenso richiesti.

In entrambi i casi, infatti, la V.I.A. è contemplata, in prima battuta, come un incidente del procedimento in conferenza, che ne determina la temporanea sospensione fino all'acquisizione del giudizio di compatibilità ambientale (art. 14-*bis*, comma terzo). Soltanto qualora il giudizio di compatibilità, positivo o negativo, non intervenga entro novanta giorni, il procedimento di V.I.A. confluisce nell'ambito del procedimento principale in conferenza e l'autorità competente è chiamata ad esprimere in questa sede il suo giudizio<sup>153</sup>.

Qualora l'amministrazione competente sia chiamata ad esprimersi in sede di conferenza, poi, il termine di trenta giorni per l'adozione della determinazione finale può essere prorogato (per un massimo di ulteriori trenta giorni), su richiesta dalla maggioranza dei soggetti coinvolti, nel caso in cui si rendano necessari adempimenti istruttori di particolare complessità. A questo punto, tuttavia, la rapida conclusione della conferenza è garantita da previsioni del tutto eccezionali.

Infatti, a seguito del d.l. n. 78/2010, le amministrazioni preposte alla tutela ambientale potranno, per "garantire il rispetto" dei termini anzidetti, far eseguire tutte le attività tecnico-istruttorie a soggetti dotati di analoghe competenze tecniche, diversi da quelli competenti in via ordinaria, a spese del soggetto proponente il progetto: ciò in evidente deroga a quanto previsto dal successivo art. 17, contenente la disciplina generale in materia di pareri e valutazioni tecniche.

L'inutile decorso di tali termini consentirà poi all'amministrazione procedente, nel caso di V.I.A. statale, di adire "direttamente" il Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 26 d.lgs. n. 152/2006, per l'adozione del giudizio di compatibilità ambientale in via sostitutiva, mentre in tutte le altre ipotesi (compresa quella di V.I.A. regionale) essa potrà adottare la determinazione conclusiva tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in conferenza<sup>154</sup>.

Il provvedimento negativo di V.I.A. in sede regionale, pertanto, può essere superato secondo le regole ordinarie e senza l'intervento sostitutivo del Consiglio dei Ministri.

Nelle ipotesi in cui, invece, intervenga l'atto conclusivo della V.I.A. entro i termini previsti, il procedimento in conferenza è destinato a procedere con particolare celerità.

In caso di V.I.A. positiva, infatti, le norme speciali relative all'eventuale dissenso espresso dalle amministrazioni preposte alla tutela ambientale (art. 14-*quater*) ed all'inerzia nel caso in cui siano richiesti alle stesse pareri o valutazioni tecniche, non troveranno applicazione. Tutte le amministrazioni con compiti di tutela ambientale risulteranno, pertanto, completamente equiparate a quelle portatrici di interessi non sensibili, con notevole riduzione dei tempi procedurali in caso di loro inerzia o dissenso. Lo stesso numero delle amministrazioni coinvolte, poi, dovrebbe diminuire sensibilmente, in quanto

---

<sup>153</sup> In questa ipotesi, troveranno inoltre applicazione le norme in precedenza esaminate circa il coordinamento "rafforzato" (o presunto tale) tra V.A.S. e V.I.A.

<sup>154</sup> Si v. ancora T.A.R. Abruzzo, Pescara, sez. I, n. 92/2012, cit.

quelle già coinvolte nel procedimento di V.I.A. non dovrebbero essere chiamate ad esprimersi nuovamente<sup>155</sup>. In caso di V.I.A. negativa, invece, il procedimento sarà necessariamente avviato ad una rapida conclusione, salva comunque la possibilità di adire il Consiglio dei Ministri perché decida in via sostitutiva ai sensi dell'art. 5 della l. n. 400/1988.

E' del tutto evidente, pertanto, che la conferenza di servizi, nella sua attuale natura di "meccanismo di decisione"<sup>156</sup>, influenza in modo considerevole le valutazioni ambientali ed il loro coordinamento con gli altri procedimenti collegati ed ha determinato una significativa dequotazione dell'interesse ambientale nell'ambito di essi.

#### 10. *Semplificazione delle procedure di valutazione ambientale e semplificazione tramite le stesse: osservazioni di sintesi.*

A conclusione di questa analisi, è possibile formulare alcune osservazioni di sintesi, che agevoleranno la prosecuzione dell'indagine.

Sul piano del diritto amministrativo generale, l'evoluzione della l. n. 241/1990 ha contribuito ad accrescere l'importanza dei procedimenti di V.I.A. e V.A.S. (così come del procedimento di A.I.A., di cui si tratterà nel prosieguo): infatti, a seguito dell'eliminazione delle deroghe relative all'espressione della volontà delle amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili nell'ambito della conferenza di servizi detti procedimenti sono gli unici nei quali gli interessi ambientali vengono necessariamente, anche se svolti in sede di conferenze, fatti oggetto di un pronunciamento espresso. Da ciò discende, inevitabilmente, una accresciuta rilevanza degli strumenti di semplificazione procedimentale interni ai tali procedimenti.

L'analisi dell'evoluzione della disciplina delle valutazioni ambientali dimostra che l'opportunità da esse offerta di trasformarsi in strumenti di semplificazione è stata ampiamente sfruttata dal legislatore.

Per conseguire questo scopo, sono state anche adottate soluzioni piuttosto discutibili, come quella che ha introdotto, nell'ambito del procedimento di V.I.A., una vistosa deroga alle regole generali del procedimento relative ad inerzia e dissenso delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale (art. 26, d.lgs. n. 152/2006), al fine dichiarato di "garantire il rispetto" del termine per la conclusione del procedimento.

La direttive comunitarie consentono agli Stati di scegliere se integrare la V.I.A. nelle procedure autorizzatorie esistenti, come "parentesi" procedimentale,

---

<sup>155</sup> Ciò, in ossequio ai principi di economia procedurale e di non aggravamento, cui deve certamente ispirarsi il responsabile del procedimento nell'indizione della conferenza di servizi.

<sup>156</sup> G. SCIULLO, *La conferenza di servizi come meccanismo di decisione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, 10, 1139.

ovvero disciplinarla come oggetto di una procedura autonoma e distinta. Il legislatore italiano ha, in una prima fase, delineato un procedimento autonomo e parallelo che influiva, sotto forma di parere, sul procedimento finalizzato all'autorizzazione o realizzazione dell'intervento. In seguito, ha mantenuto l'originaria autonomia (nella disciplina ordinaria, ma con significative eccezioni in alcune discipline speciali, come quella prevista dalla "legge obiettivo" o quella, che sarà esaminata nel terzo capitolo, in materia di energie rinnovabili), ma l'ha trasformata, con ogni evidenza, in una procedura dalla valenza autorizzatoria.

Sotto il profilo concettuale, la portata della trasformazione è tale, in effetti, che sembra legittimo domandarsi se la definizione della V.I.A. come "processo" e non come "procedimento"<sup>157</sup>, in quanto non finalizzato al conseguimento di risultati precostituiti, sia tuttora accettabile: il procedimento di V.I.A. è ora infatti chiaramente preordinato all'adozione di un titolo abilitativo alla realizzazione dell'opera o dell'intervento.

Essa, come si vedrà nel corso del Cap. III, ha contribuito a rendere problematico il rapporto tra la valutazione d'impatto ed altre procedure autorizzatorie, con particolare riferimento all'autorizzazione integrata ambientale (A.I.A.).

Quanto, invece, al rapporto tra V.A.S. e V.I.A., l'analisi ha mostrato come l'effetto semplificatorio delle norme di coordinamento tra le due valutazioni varia da caso a caso, poiché questo dipende essenzialmente dalla portata dei vincoli che le previsioni del piano, adottato a seguito di valutazione strategica, impongono all'amministrazione in sede di V.I.A. Ad un maggiore livello di dettaglio del primo conseguirà un più forte vincolo e una minore possibilità per l'amministrazione di discostarsene imponendo, eventualmente, prescrizioni ulteriori per la realizzazione degli interventi assoggettati a V.I.A. Un effetto, pertanto, potenzialmente molto esteso, ma non certo e dalla portata variabile.

---

<sup>157</sup> M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, cit., 377.

## CAPITOLO TERZO

# LA SEMPLIFICAZIONE DELLE AUTORIZZAZIONI AMBIENTALI E LE ECCEZIONI AL MODELLO AUTORIZZATORIO

*SOMMARIO: 1. La persistente centralità del modello autorizzatorio nel diritto ambientale come eccezione nel quadro del diritto amministrativo generale e le sue ragioni: la valenza prescrittiva e l'effetto conformativo delle autorizzazioni ambientali.; 2. La ricerca della semplificazione: autorizzazioni promiscue, generali, uniche. 3. I problemi della proroga e del rinnovo tacito delle autorizzazioni ambientali: una distinzione fondamentale; 4. L'autorizzazione integrata ambientale (A.I.A.) nella direttiva I.P.C.C. ed il suo recepimento nel diritto interno: osservazioni generali; 5. L'evoluzione della disciplina dell'A.I.A. nel diritto interno e i tentativi di semplificazione; 6. Il coordinamento tra A.I.A. e V.I.A.: al cuore del problema; 7. Altri esempi di autorizzazione unica: la nuova autorizzazione unica ambientale per le piccole e medie imprese; 8.(Segue): l'autorizzazione unica alla realizzazione e alla gestione degli impianti per la produzioni di energia da fonti rinnovabili; 9. Le certificazioni ambientali come strumento di semplificazione dei procedimenti autorizzatori; 10. Le eccezioni al modello autorizzatorio: le ipotesi di d.i.a. e di silenzio-assenso nella legislazione ambientale; 11. Considerazioni di sintesi.*

*1. La persistente centralità del modello autorizzatorio nel diritto ambientale come eccezione nel quadro del diritto amministrativo generale e le sue ragioni: la valenza prescrittiva e l'effetto conformativo delle autorizzazioni ambientali.*

Si è già avuto modo di tratteggiare il rapido processo di trasformazione che interessa la disciplina amministrativa delle attività economiche<sup>1</sup>. Pur con evidenti incertezze, che si manifestano in primo luogo nella distanza tra le affermazioni di principio e la loro concreta attuazione in regole puntuali<sup>2</sup>, esso risulta chiaramente indirizzato verso il superamento del modello tradizionale dell'autorizzazione, preventiva e discrezionale<sup>3</sup>, finalizzata alla rimozione di limiti posti dalla legge a tutela di interessi generali.

---

<sup>1</sup> Si v. in part. la Parte seconda e la Parte terza del Cap. I.

<sup>2</sup> Evidenziata da numerosi commentatori. Si v., da ultimo: C.E. GALLO, *Leggi di liberalizzazione e poteri della pubblica amministrazione*, in *Giustizia amministrativa*, 2012, n. 10 ([www.giustamm.it](http://www.giustamm.it)), S. AMOROSINO, *L' "amministrativizzazione" del diritto delle imprese*, in *Dir. amm.*, 2011, 3, 607 e V. PARISIO, *Direttiva "Bolkenstein", silenzio-assenso, d.i.a., "liberalizzazioni temperate", dopo la sentenza del Consiglio di Stato, Ad. Plen., 29 luglio 2011, n. 15*, in *Foro amm. Tar.*, 2011, 3002. L'evidente scarto tra principi e regole, obiettivi e risultati della semplificazione è probabilmente figlia della discutibile scelta legislatore italiano di incentrare l'opera di semplificazione (e liberalizzazione) sulle regole generali piuttosto che su di una paziente, difficile riforma delle norme e degli istituti di settore: così, condivisibilmente, B. G. MATTARELLA, *La semplificazione per la ripresa economica*, in G. VESPERINI (a cura di), *Che fine ha fatto la semplificazione?*, Milano, 2006, 67.

<sup>3</sup> Il quale, va ricordato, costituisce uno dei cardini, un vero "istituto simbolo" dello Stato a regime amministrativo: N. LONGOBARDI, *Attività economiche e semplificazione amministrativa (...)*, in *Dir. e proc. amm.*, 2009, 3, 703-705.

Il generale sfavore del diritto europeo nei confronti del modello autorizzatorio nella disciplina delle attività economiche<sup>4</sup>, insieme ad una pressante richiesta da parte del mondo produttivo, ha progressivamente trasformato istituti che in origine avrebbero dovuto avere un'applicazione se non marginale almeno limitata in istituti ad applicazione generalizzata, esclusa soltanto in ipotesi eccezionali (per quanto numerose). Il riferimento, com'è ovvio, è innanzitutto al silenzio-assenso ed alla denuncia/dichiarazione/segnalazione certificata di inizio attività di cui agli artt. 19 e 20 della l. n. 241/1990, la cui evoluzione nel tempo è già stata illustrata proprio al fine di evidenziare tale processo<sup>5</sup>.

Se i risultati della progressiva marginalizzazione del modello autorizzatorio sono discutibili (vista, in primo luogo, la tendenza a scaricare su imprese e cittadini numerosi compiti ed oneri prima gravanti sulla P.A.<sup>6</sup>) ed evidenti i suoi rischi<sup>7</sup>, il fenomeno in quanto tale non è ignorabile e costituisce anzi il punto di partenza inevitabile per l'analisi, cui ci si accinge, delle autorizzazioni ambientali nella prospettiva della semplificazione.

Da esso, infatti, è necessario muovere per rilevare che il diritto dell'ambiente costituisce una chiara eccezione a tale tendenza, data la persistente centralità del modello autorizzatorio in questo settore dell'ordinamento.

Un'eccezione tanto più evidente quanto più prosegue ed avanza il processo cui si è accennato e di interesse crescente per un'analisi incentrata sulla semplificazione *procedimentale* nel diritto dell'ambiente.

L'impossibilità - o quantomeno la difficoltà - di escludere l'obbligo di autorizzazione preventiva per le attività impattanti sull'ambiente in modo significativo (e pertanto sottoposte al regime amministrativo ai sensi delle norme di tutela ambientale) costringe infatti a concentrare nell'ambito del provvedimento di autorizzazione e nel procedimento che conduce alla sua adozione tutti i tentativi di semplificazione.

E' allora opportuno soffermarsi brevemente sulle ragioni della persistente centralità del modello autorizzatorio e sulle specifiche caratteristiche delle autorizzazioni ambientali, oggetto di analisi nel presente capitolo.

---

<sup>4</sup> Si v. A. ROMANO, *A proposito dei vigenti artt. 19 e 20 della legge 241 del 1990: divagazioni sull'autonomia dell'amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2006, 513.

<sup>5</sup> Cap. I, par. 9.

<sup>6</sup> I rischi della conseguente "burocratizzazione" del privato sono evidenziati con particolare chiarezza da G. VIRGA, *La semplificazione amministrativa e la "burocratizzazione" del privato*, 2008, in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it).

<sup>7</sup> Legati, essenzialmente, alla effettiva capacità del nuovo modello di garantire l'imparzialità e la tutela degli interessi pubblici. *Ex multis*, R. GAROFOLI, *Semplificazione e liberalizzazione dell'attività amministrativa nel contesto del riformismo amministrativo italiano degli ultimi decenni*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), 2010.

Nell'illustrare il ruolo dell'autorizzazione preventiva come "perno" del sistema di tutela ambientale<sup>8</sup>, la dottrina fa invariabilmente richiamo ai principi comunitari ed in particolar modo ai principi di *prevenzione e precauzione*<sup>9</sup>.

Proprio da tali principi discenderebbe, in primo luogo, la necessità di una valutazione preventiva, risultante da un giudizio espresso circa le attività impattanti sull'ambiente.

Altrettanto invariabilmente viene richiamata la giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee, già analizzata nel corso del primo capitolo, che tra gli anni Ottanta e Novanta affermò l'incompatibilità di meccanismi di decisione tacita (e quindi, in primo luogo, del silenzio-assenso, ma anche del silenzio rigetto) con alcune delle principali direttive in materia ambientale che prevedevano l'obbligo di autorizzazione preventiva di determinate attività.

Le pronunce del giudice comunitario sono effettivamente all'origine sia dell'introduzione delle deroghe relative al trattamento degli interessi sensibili nel Capo IV della l. n. 241/1990<sup>10</sup> sia delle scelte compiute nella legislazione di settore. Come si è già illustrato, tuttavia<sup>11</sup>, esse non argomentano tali conclusioni con esclusivo riferimento alle esigenze di effettività ed efficacia della tutela ambientale, bensì anche ad altre, che attengono alla tutela delle aspettative e degli interessi dei privati coinvolti nelle attività impattanti, come le esigenze di certezza.

Lo sfavore del diritto comunitario per le alternative all'autorizzazione espressa nel settore ambientale (che fa da contraltare a quello per le autorizzazioni espresse nella disciplina delle attività economiche ed in particolare dei servizi) è quindi fondato su una pluralità di ragioni, che tengono esplicitamente conto della materia sulla quale le autorizzazioni ambientali incidono - *in primis*, le attività produttive e quelle conseguenti o connesse alla produzione, come lo smaltimento di rifiuti - e si riflettono sulle peculiarità di tali istituti.

In effetti, pur nella loro varietà, le autorizzazioni ambientali presentano, alcune caratteristiche tipiche e comuni, ciascuna delle quali ha importanti ripercussioni sul tema oggetto di questo studio.

In primo luogo, esse si caratterizzano per la loro *temporaneità*.

---

<sup>8</sup> Così A. GANDINO - S. GRASSI, *Le figure autorizzatorie volte alla tutela dell'ambiente: procedimenti e provvedimenti*, in P. M. VIPIANA (a cura di), *Il diritto all'ambiente salubre: gli strumenti di tutela*, Milano, 2005, 157.

<sup>9</sup> Si v., *ex multis*: G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2012, 67 ss.; F. FRACCHIA, *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, in A. CROSETTI - R. FERRARA - F. FRACCHIA - N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, 2008, 220 e ss.; P. DELL'ANNO, *Ambiente (diritto amministrativo)*, in P. DELL'ANNO - E. PICOZZA, *Trattato di diritto dell'ambiente*, Padova, 2012, 300 ss.; S. GRASSI, *Procedimenti amministrativi e tutela dell'ambiente*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, 1290 ss.

<sup>10</sup> Si v. V. PARISIO, *Tutela dei valori ambientali, paesaggistico-territoriali e semplificazione dell'azione amministrativa alla luce della l. 7 agosto 1990, n. 241*, in *Riv. giur. Rep. It.*, 1991, *passim*.

<sup>11</sup> In particolare, Cap. I, par. 7 e 9.

L'opportunità di limitare gli effetti dei titoli abilitativi ambientali nel tempo deriva da almeno due esigenze, tra loro connesse: quella di tenere conto del mutamento nel tempo dell'impatto sull'ambiente - fenomeno dalla natura estremamente dinamica - nonché quella di tenere conto dell'evoluzione delle conoscenze in materia, in perenne ridefinizione nell'ambito della "scienza incerta" dell'ecologia, adeguando così i titoli all'evoluzione tecnologica, che fornisce nuovi strumenti per mitigare l'impatto ambientale delle attività umane (si pensi al tema delle *best available techniques*, centrale nella disciplina dell'autorizzazione integrata ambientale).

Dalla temporaneità delle autorizzazioni ambientali origina il problema delle modalità del loro rinnovo, che ha una particolare rilevanza nella prospettiva della semplificazione: infatti, alcune forme di rinnovo tacito o a seguito di procedimenti "semplificati" presentano analogie evidenti con istituti, quali il silenzio-assenso, comunemente ritenuti incompatibili con le finalità perseguite dalle autorizzazioni ambientali. Sul tema si avrà modo di tornare in più occasioni nel prosieguo.

Una seconda caratteristica, di ancor maggiore rilievo, è rappresentata dall'*elevato gradi di discrezionalità* che le caratterizza, conseguenza inevitabile dell'estrema complessità dei fenomeni su cui incidono, che rende impossibile la predeterminazione di tutti gli elementi necessari ad ottenere l'atto di assenso.

Essa rappresenta uno degli aspetti più problematici degli istituti in parola, in quanto determina, nella prassi applicativa, una notevole incertezza sui possibili contenuti del provvedimento e sulle prescrizioni cui l'esercizio dell'attività impattante sarà, di conseguenza, condizionata<sup>12</sup>. Molti degli istituti di semplificazione - compresi quelli già analizzati in materia di rapporti tra V.I.A. e V.A.S. - sono finalizzati a ridurre, per quanto possibile, tale incertezza, facendo leva sul meccanismo dell'anticipazione delle valutazioni sull'impatto ambientale e dal conseguente autovincolo sugli atti ed i provvedimenti adottati a monte dall'Amministrazione.

Ma la caratteristica più rilevante è rappresentata probabilmente dalla *valenza conformativa* delle autorizzazioni ambientali.

La tutela dell'ambiente, infatti, all'insegna dei principi di prevenzione e precauzione, è incardinata sul meccanismo delle autorizzazioni proprio in quanto per il tramite di esse è possibile imporre il rispetto di prescrizioni specifiche, puntuali e differenziate relative alle attività impattanti<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Si v. P. DELL'ANNO, *Ambiente (diritto amministrativo)*, cit., 300-302, ove si individua nel "sistema dei procedimenti autorizzatori" la principale "strozzatura" dell'ordinamento ambientale: il mancato rispetto dei termini per il rilascio delle autorizzazioni ed il fallimento dei modelli di raccordo istruttori e decisorii (come la conferenza di servizi) sono infatti di notevole incertezza e difficoltà per tutti i soggetti interessati.

<sup>13</sup> Evidenzia il rapporto tra necessario effetto conformativo e inammissibilità del titolo abilitativo tacito S. GRASSI, *op. ult. cit.*, 1292. E' opportuno sottolineare che le prescrizioni riguardano l'attività più che il soggetto che la svolge: ciò rappresenta una caratteristica non secondaria di questa categoria di titoli abilitativi, basati essenzialmente su criteri di tipo oggettivo, e spiega la

Proprio in questa caratteristica sta forse la ragione principale della persistente centralità del modello autorizzatorio. L'effetto confermativo, infatti, non potrebbe essere perseguito in modo altrettanto efficace attraverso forme di autorizzazione tacita o strumenti alternativi, basati sul controllo *ex post*<sup>14</sup>.

Alle caratteristiche ora menzionate sono riconducibili, come si vedrà, gran parte dei problemi che saranno di seguito analizzati, relativi ai tentativi di semplificazione delle autorizzazioni ambientali ed alle (parziali) eccezioni al modello autorizzatorio attualmente previste dall'ordinamento.

Di queste ultime si tratterà solo una volta conclusa l'analisi relativa alle autorizzazioni ambientali, per coglierne con maggiore chiarezza i profili di criticità.

## 2. La ricerca della semplificazione: autorizzazioni promiscue, generali, uniche.

Essendo - almeno tendenzialmente - esclusa la possibilità di consentire lo svolgimento delle attività impattanti in assenza di un'autorizzazione preventiva, espressa e temporanea, i tentativi di semplificazione si sono concentrati, come anticipato, sulla struttura del procedimento autorizzatorio e del suo atto finale, sulla scorte dell'esperienza maturata in altri ordinamenti<sup>15</sup>.

La moltiplicazione dei titoli abilitativi richiesti dalla legislazione ambientale per lo svolgimento di singole attività rappresenta, in effetti, una delle principali problematiche del diritto ambientale ed incide negativamente su numerose attività di rilievo economico.

Accanto alle forme di rinnovo automatico o a seguito di procedura "semplificata", sulle quali ci si soffermerà in seguito, il modello di maggiore interesse nel settore è costituito senz'altro dalle numerose ipotesi di concentrazione in un solo atto (ed in un solo procedimento) di più autorizzazioni.

Le diverse forme di autorizzazione "promiscua", "generale" o "unica" previste dalla legislazione ambientale presentano alcune caratteristiche comuni, sia sotto il profilo funzionale che sotto quello strutturale, e sollevano problemi simili. E' quindi opportuno soffermarsi preliminarmente su tali elementi, prima di procedere con l'analisi dei più significativi tra i singoli istituti.

Quanto al profilo funzionale, va innanzitutto osservato che non sempre lo scopo di tali modelli autorizzatori si esaurisce nella volontà di accelerare il

---

loro commerciabilità, sia pure in casi e secondo modalità opportunamente disciplinate. Si v. in proposito F. FRACCHIA, *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, cit., 222.

<sup>14</sup> Rispetto al silenzio-assenso, il modello della dichiarazione di inizio attività, soprattutto se a legittimazione non immediata, è in effetti considerato maggiormente compatibile con le esigenze di tutela ambientale, proprio perché consente - almeno in astratto - un controllo preventivo.

<sup>15</sup> Come nel caso delle valutazioni ambientali, i principali riferimenti sono costituiti dall'ordinamento francese e da quello statunitense: si v. M. FABRIZIO, *Ma non è meglio l'autorizzazione unica?*, in *Amb. Svil.*, 1998, 6, 513 ss.

rilascio del titolo nell'interesse dei richiedenti e di ridurre gli oneri a carico di questi ultimi.

A volte - ed è questo il caso dell'autorizzazione integrata ambientale (A.I.A.) - l'autorizzazione unica è finalizzata ad una tutela ambientale maggiormente efficace, da ottenersi attraverso la considerazione unitaria e contestuale di profili differenti, nella prospettiva del principio europeo di integrazione (evidente è la similitudine, sotto questo profilo, con i procedimenti di valutazione ambientale).

E' quindi particolarmente importante individuare in ciascuno degli istituti in parola quale sia la finalità esclusiva o prevalente.

Si vedrà, ad esempio, che le finalità acceleratorie e semplificatorie prevalgono, senza alcun dubbio, nell'autorizzazione unica per la realizzazione e l'esercizio degli impianti di produzione d'energia da fonti rinnovabili, tanto da rendere l'istituto uno dei principali strumenti di incentivazione di tali impianti, dalla rilevanza paragonabile a quella degli incentivi fiscali<sup>16</sup>.

Sotto il profilo strutturale, invece, l'esigenza comune a tutti i procedimenti in questione è quella di svolgere un'istruttoria che consenta di acquisire e valutare in modo unitario i diversi elementi che sarebbero altrimenti oggetto di distinta valutazione. A tale fine, lo strumento più utilizzato è quello della conferenza di servizi, la cui centralità nel settore delle autorizzazioni ambientali è ancor più evidente che in quello dei procedimenti di valutazione analizzati nel capitolo precedente.

Le diverse categorie di procedimenti autorizzatori "unificati" cui si è fatto cenno si distinguono per alcune caratteristiche fondamentali.

Le autorizzazioni *promiscue*, frequenti nella prassi, soprattutto nell'ambito della disciplina degli scarichi e dei rifiuti, consistono nella concentrazione in un unico atto di autorizzazioni che la normativa configura come autonome<sup>17</sup>. In queste ipotesi, è l'iniziativa dell'Amministrazione a determinare la ricerca della concentrazione procedimentale, più che una specifica disposizione del legislatore.

Le autorizzazioni *generali*, invece, sono così qualificate per il loro riferimento ad intere categorie di attività, caratterizzate dall'avere un impatto negativo ridotto sull'ambiente<sup>18</sup>. Esse rappresentano, pertanto, forme di semplificazione giustificate, in primo luogo, da una minore necessità di tutela preventiva e sono accostabili ad alcuni istituti del diritto ambientale, che si esamineranno nel prosieguo, avanti caratteristiche simili alla dichiarazione di inizio di attività ed al silenzio-assenso.

---

<sup>16</sup> Come evidenziato da G. F. CARTEI, *Cambiamento climatico ed energie rinnovabili*, in F. FRACCHIA - M. OCCHIENA, *Climate change: la risposta del diritto*, Napoli, 2010, 281 ss. Sulle semplificazioni "premiali" si v. anche M. RENNA, *Le semplificazioni amministrative (nel d.lgs. n. 152/2006)*, in M. P. CHITI - R. URSO (a cura di), *Studi sul Codice dell'Ambiente*, Torino, 2009, 151 ss.

<sup>17</sup> S. GRASSI, *op. ult. cit.*, 1292.

<sup>18</sup> F. FRACCHIA, *op. ult. cit.*, 226.

Tra le principali autorizzazioni di questo tipo si possono ricordare quella relativa alle emissioni in atmosfera di cui all'art. 272 Cod. Amb. e quella relativa ai composti organici volatili (C.O.V.) di cui ai successivi artt. 275-277 Cod. Amb.

Le autorizzazioni *uniche* infine, rappresentano una categoria piuttosto eterogenea.

Esse, infatti, si possono riferire tanto ad attività ad elevato impatto ambientale (ad es. l'A.I.A.) che ad attività ad impatto ridotto (come la nuova Autorizzazione ambientale unica per le P.M.I. o l'autorizzazione unica per gli impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile).

In quest'ultima categoria si rinviene quindi la massima divaricazione tra la prevalenza delle finalità di più efficace tutela dell'ambiente e quelle di incentivazione dell'attività.

I principali esempi di *autorizzazione unica* sono rappresentati senz'altro dall'Autorizzazione integrata ambientale (A.I.A.) e dalla nuova Autorizzazione ambientale unica per le piccole e medie imprese (A.U.A.), che saranno analizzate in modo compiuto nel corso del presente capitolo. Oltre ad esse, sono particolarmente significative le ipotesi di autorizzazione unica previste nella disciplina della produzione di energia<sup>19</sup>, ove hanno progressivamente assunto una grande rilevanza l'autorizzazione unica per gli impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile, di cui all'art. 12 del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 e ss. mm. e quella per gli impianti di produzione di energia di potenza superiore a 300 MW termici (di cui all'art. 1 d.l. 7 febbraio 2002, n. 7, conv. con mod. in l. 9 aprile 2002, n. 55). Da ricordare, poi, è senz'altro l'autorizzazione unica per gli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti (art. 208 Cod. Amb.).

### *3. I problemi della proroga e del rinnovo tacito delle autorizzazioni ambientali: una distinzione fondamentale.*

La ricerca della semplificazione mediante la concentrazione dei procedimenti autorizzatori è accompagnata, come si è anticipato, dai tentativi di rendere più agevole - e rapido - il loro rinnovo al termine del periodo di efficacia.

Le tecniche impiegate a tal fine sono diverse, ma possono essere raggruppate in due tipologie fondamentali: le ipotesi di proroga e quelle di rinnovo tacito, le quali devono essere, come si vedrà, nettamente distinte, proprio in ragione del loro rapporto con il meccanismo del silenzio-assenso e, più in generale, della decisione tacita.

Alcuni esempi consentiranno di chiarire quanto affermato.

---

<sup>19</sup> Nell'ambito della quale si sono diffuse a partire dal d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79 (c.d. decreto Bersani). Per un quadro d'insieme si v. S.A. FREGO LUPPI, *L'autorizzazione alla costruzione ed all'esercizio di infrastrutture energetiche*, in *Dir. amm.*, 2007, 3, 459.

In alcune ipotesi, la legge prevede una sorta di proroga tacita dell'autorizzazione sino al suo rinnovo con atto espresso, condizionata alla presentazione tempestiva della relativa istanza.

E' questo il caso delle autorizzazioni degli scarichi nei corpi idrici di cui all'art. 124 Cod. Amb., che al comma ottavo prevede la proroga dell'autorizzazione, precisando tuttavia che "il rinnovo [debba] avvenire entro e non oltre sei mesi", trascorsi i quali, in assenza di rinnovo espresso, lo scarico deve cessare in quanto non più autorizzato.

A ben vedere, un simile meccanismo si differenzia nettamente dalle ipotesi di silenzio-assenso. Infatti, esso risulta indistinguibile dalle ipotesi in cui viene rilasciata una autorizzazione, normalmente di durata maggiore, con l'onere di presentare la domanda di rinnovo anticipatamente rispetto alla sua scadenza: qualsiasi ipotesi di decisione tacita sull'istanza volta ad ottenere l'autorizzazione o il suo rinnovo è esclusa.

Lo stesso art. 124, in effetti, contempla una distinta ipotesi<sup>20</sup> di rinnovo tacito, prevedendo che essa possa essere disciplinata dalla legislazione regionale con riferimento ai soli scarichi di acque reflue domestiche. In questo secondo caso, l'esistenza di una decisione tacita è evidente, ma giustificata dalla scarsa pericolosità degli scarichi oggetto dell'autorizzazione (essa rientra, pertanto, nelle ipotesi eccezionali di cui si tratterà al termine del Capitolo).

A volte, le previsioni di proroga tacita si innestano su quelle che assoggettano ad autorizzazione unica una determinata attività: è questo il caso contemplato dall'art. 208, comma dodicesimo, Cod. Amb., relativamente alle autorizzazioni per la realizzazione e la gestione di impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti.

Secondo detta norma, il rinnovo dell'autorizzazione - di durata decennale - deve essere obbligatoriamente richiesto almeno centottanta giorni prima della sua scadenza: la presentazione dell'istanza di rinnovo, unitamente all'estensione delle garanzie finanziarie richieste, consente di proseguire "in ogni caso" l'attività fino alla decisione espressa.

Anche in questa ipotesi, come in quella relativa agli scarichi, viene esclusa qualsiasi decisione tacita sull'istanza: la proroga dell'autorizzazione, tuttavia, non è qui soggetta ad un limite temporale e può di conseguenza protrarsi anche per lunghi periodi. Ciò appare, peraltro, del tutto ragionevole in considerazione, ancora una volta, della natura dell'attività oggetto dell'autorizzazione, oltre che del periodo di centottanta giorni concesso all'Amministrazione per valutare l'istanza di rinnovo. E' evidente, infatti, che l'interruzione dell'attività di un impianto di smaltimento di rifiuti potrebbe comportare conseguenze ambientali ben più rilevanti della sua prosecuzione in assenza di una nuova autorizzazione. Dal punto

---

<sup>20</sup> La differenza tra le due ipotesi è stata rimarcata da Corte Cost., 31 maggio 2012, n. 133 (in *Urb. App.*, 2012, 7, 749, con nota di M.T. SEMPREVIVA), che ha dichiarato l'incostituzionalità delle norme della Regione Liguria che estendevano il rinnovo tacito agli scarichi assimilati a quelli domestici.

di vista dell'Amministrazione, l'onere del gestore di richiedere con congruo anticipo il rinnovo consente - o quantomeno dovrebbe consentire - una decisione tempestiva. Da quello del gestore, esso è compensato dalla certezza di poter proseguire l'attività sino al sopraggiungere di quest'ultima.

Un'ipotesi simile, ma non identica, è prevista dall'art. 269, comma settimo, Cod. Amb., in materia di autorizzazione delle emissioni in atmosfera.

Anche in questo caso la legge prevede l'onere per il gestore dell'impianto di richiedere il rinnovo in anticipo rispetto alla scadenza e la proroga dell'efficacia dell'autorizzazione sino alla decisione. Tuttavia, tale effetto è condizionato non solo alla tempestiva presentazione dell'istanza all'autorità competente, bensì anche alla richiesta di intervento sostitutivo del Ministero dell'Ambiente, ai sensi del comma terzo dello stesso articolo.

L'onere a carico del gestore è pertanto maggiore, ma va ricordato che - a differenza delle ipotesi esaminate in precedenza - in questo caso l'autorizzazione riguarda direttamente le emissioni inquinanti: esso può ritenersi, pertanto, ragionevole, nonostante gravi il titolare dell'autorizzazione delle conseguenze di un'inerzia illegittima dell'autorità competente in via ordinaria<sup>21</sup>.

Dagli esempi di cui sopra emerge con chiarezza la differenza tra le ipotesi di proroga delle autorizzazioni ambientali ed il modello procedimentale del silenzio-assenso.

Se la ragione dell'incompatibilità tra quest'ultimo modello ed i principi di tutela ambientale risiede, come si è detto, nella sostanziale inadeguatezza delle forme di decisione tacita a perseguire le finalità di tutela, esse non si prestano alle stesse critiche, né possono essere valutate alla luce di queste, in quanto non prevedono alcuna ipotesi di decisione tacita. In effetti, le esaminate ipotesi di proroga rappresentano piuttosto altrettante deroghe al periodo di durata delle autorizzazioni stabilita dalla legge, senza mettere in discussione il principio della loro temporaneità, e sono giustificate, in ciascun caso, da ragioni specifiche attinenti all'oggetto delle autorizzazioni.

Diversamente, le ipotesi di rinnovo tacito, di cui si tratterà nel prosieguo (par. 12), presentano analogie evidenti con il silenzio-assenso, in quanto fondate su decisioni tacite, e devono perciò essere valutate con maggior attenzione e rigore.

---

<sup>21</sup> In sede parlamentare, in effetti, fu proposta la soppressione dell'onere di richiesta dell'intervento sostitutivo: si v. G. LOMBARDI, *Commento all'art. 269 d.lgs. n. 152/2006*, in M. BUCELLO - L. PISCITELLI - S. VIOLA (a cura di), *VAS, VIA, AIA, Rifiuti, Emissioni in atmosfera*, Milano, 2012, 517.

#### 4. *L'autorizzazione integrata ambientale (A.I.A.) nella direttiva I.P.C.C. ed il suo recepimento nel diritto interno: osservazioni generali.*

L'autorizzazione integrata ambientale (A.I.A.) rappresenta senz'altro il principale esempio di autorizzazione ambientale "unica" - sia pure con le precisazioni che seguiranno - ed è forse, nella prospettiva della semplificazione procedimentale, il più rilevante tra gli istituti del diritto ambientale italiano.

La progressiva estensione del suo ambito applicativo ne ha infatti determinato una larghissima diffusione<sup>22</sup>, capace di compensare perfino la notevole distanza che separa l'istituto da altri di ben più antica introduzione, a cominciare dalla valutazione d'impatto ambientale.

Altre due caratteristiche, tuttavia, concorrono a determinarne l'estrema rilevanza ai fini di questa indagine.

In primo luogo, il fatto che essa riguarda le attività a più elevato impatto ambientale. Si può affermare, in effetti, senza tema di smentite, che l'A.I.A. interessa le attività umane rispetto alle quali il problema di contemperare le esigenze della produzione con quelle di tutela ambientale assume i caratteri di maggiore complessità, come dimostrano le recenti vicende dello stabilimento ILVA di Taranto<sup>23</sup>.

Questa caratteristica è destinata a divenire ancor più evidente a seguito dell'introduzione del nuovo istituto dell'Autorizzazione ambientale unica per le piccole e medie imprese (A.U.A.), il cui ambito di applicazione oggettivo si estende, come si vedrà, fino a coprire gran parte delle attività non assoggettate ad A.I.A. Con l'avvio della sua applicazione, la maggior parte delle attività soggette ad autorizzazione ambientale saranno essenzialmente ripartite tra l'ambito di applicazione dei due istituti, in ragione della loro maggiore o minore capacità impattante.

Di ancora maggior rilievo appare la seconda caratteristica distintiva.

L'A.I.A., a differenza della nuova autorizzazione unica ambientale, non nasce come istituto di semplificazione. La sua finalità principale - ed in ciò è evidente l'analogia con le valutazioni ambientali - è quella di contribuire ad una più efficace tutela dell'ambiente, in attuazione di alcuni fondamentali principi

---

<sup>22</sup> A. MARTELLI, *La disciplina dell'autorizzazione integrata ambientale*, in S. NESPOR - A. DE CESARIS, *Codice dell'ambiente. Commento alle recenti novità in materia di AIA, Caccia, Inquinamento atmosferico, Rifiuti, VAS e VIA*, Milano, 2011, 36.

<sup>23</sup> In conseguenza delle quali, con l'emanazione del d.l. 3 dicembre 2012, n. 207 ("Disposizioni urgenti per la tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale"), all'A.I.A. è stata attribuita la valenza di unico atto deputato a compiere, nel caso concreto, il bilanciamento degli interessi alla tutela dell'ambiente ed alla produzione, in deroga ad ogni altra norma e provvedimento amministrativo o giurisdizionale. Nel caso di impianti di interesse strategico nazionale, infatti, il rispetto delle prescrizioni contenute nell'A.I.A. può divenire la sola condizione alla quale è assicurata "in ogni caso" la possibilità di proseguire nell'esercizio dell'impianto, per un periodo non superiore a trentasei mesi.

europei<sup>24</sup> e superando il precedente approccio settoriale alla lotta all'inquinamento, che già a metà degli anni Novanta aveva mostrato i suoi limiti ed i suoi potenziali rischi.

L'A.I.A., di conseguenza, pur rappresentando evidenti e rilevanti opportunità di semplificazione, sia nel senso dell'accelerazione dei tempi necessari per l'avvio di nuove attività che in quello della riduzione degli oneri a carico delle imprese, non può essere considerata un istituto di semplificazione in senso proprio, ma soltanto un istituto nell'ambito del quale la semplificazione procedimentale - interna ed esterna - ha grandi potenzialità di sviluppo.

Il fatto che la concentrazione in un unico atto di più autorizzazioni ambientali determini, oltre all'evidente effetto di semplificazione, anche una più efficace tutela dell'ambiente, è forse la ragione principale<sup>25</sup> per cui essa viene spesso utilizzata dalla dottrina come esempio positivo di semplificazione<sup>26</sup>. Come si vedrà, tuttavia, se si considerano disgiuntamente i due aspetti e si tenta di guardare all'A.I.A. come ad una procedura che rappresenta soltanto l'occasione per realizzare una efficace semplificazione procedimentale, le criticità dell'autorizzazione integrata - e del suo ruolo nel sistema - emergono con maggiore evidenza.

Per chiarire le finalità dell'istituto ed inquadrare i problemi che esso solleva nella prospettiva della semplificazione è opportuno soffermarsi, in primo luogo, sulla sua disciplina nelle fonti europee.

L'A.I.A. trova la sua origine nella direttiva 1996/61/CE (c.d. direttiva I.P.P.C., da *Integrated pollution prevention and control*), dedicata alla "prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento", sulla scia del Quinto Programma di azione ambientale della Comunità, che aveva individuato nella sua prevenzione e riduzione integrata uno dei principali strumenti per conseguire l'obiettivo di uno sviluppo sostenibile.

Nei "considerando" della direttiva, le ragioni della necessità di un nuovo approccio integrato alla lotta all'inquinamento emergono con grande chiarezza: il precedente sistema, basato sul controllo e la prevenzione su base settoriale delle emissioni inquinanti si era dimostrato, oltre che inefficace, potenzialmente pericoloso, data la sua capacità di incoraggiare il trasferimento dell'inquinamento da un settore all'altro (considerando 7).

---

<sup>24</sup> Innanzitutto il principio di prevenzione ed il principio "chi inquina paga". Si v., da ultimo, il considerando 2 della dir. 2010/75/CE, fonte attualmente vigente della disciplina europea di *integrated pollution prevention and control*. In dottrina: S. GRASSI, *op. ult. cit.*, 1314, che cita altresì il principio dello sviluppo sostenibile e quello di correzione in via prioritaria alla fonte degli impatti negativi sull'ambiente.

<sup>25</sup> Si v., emblematicamente, le considerazioni contenute in A. ZATTI, *Aspetti economici della normativa IPPC e dell'autorizzazione integrata ambientale*, in *Amb. Svil.*, 2005, 12, *passim*, che parla di "strategia win-win-win" con riferimento agli obiettivi della tutela ambientale, della semplificazione per le imprese e della razionalizzazione del sistema amministrativo.

<sup>26</sup> Per tutti: M. RENNA, *Semplificazione e ambiente*, in *Riv. giur. edil.*, 2008, 52 ss.

Da ciò derivava la necessità di un nuovo modello, che ponesse al centro la tutela dell'ambiente nel suo complesso, basato sul criterio delle migliori tecniche disponibili (*best available techniques*, BAT) per prevenire e ridurre l'inquinamento<sup>27</sup>.

La direttiva, a ben vedere, non impone espressamente l'obbligo di conseguire la riduzione integrata attraverso l'assoggettamento delle attività impattanti ad una autorizzazione "unica", anche se numerose delle sue disposizioni fanno implicitamente riferimento a tale scelta, e non affronta, se non di sfuggita, i due problemi più rilevanti che il nuovo istituto pone sotto il profilo della semplificazione: il suo coordinamento con gli atti e i procedimenti autorizzatori già esistenti e con la valutazione d'impatto ambientale.

Essa si limita, in effetti, a "fare salva" l'applicazione della direttiva 85/337/CEE (direttiva V.I.A.), stabilendo che le nuove disposizioni non pregiudichino la sua applicazione (considerando 10), e fa riferimento alla necessità di un "efficace coordinamento della procedura e delle condizioni di autorizzazione tra le autorità competenti", ma unicamente come mezzo per conseguire "il massimo livello possibile di protezione dell'ambiente nel suo complesso" (considerando 14).

Il problema dell'interferenza con altri procedimenti previsti dalle norme comunitarie è pertanto affrontato con ancor minore interesse di quanto sia possibile riscontrare nell'ambito delle fonti relative a V.I.A. e V.A.S., dove è espresso il riferimento alla necessità di evitare "sovrapposizioni e duplicazioni".

Anche la successiva direttiva 2008/1/CE, che ha sostituito la prima direttiva I.P.P.C. e codificato le modifiche ad essa apportate nel corso degli anni, non introduce, sotto questo aspetto, novità rilevanti, riproducendo in modo quasi letterale i relativi considerando e le disposizioni di interesse della precedente.

Solo di recente, con la direttiva 2010/75/UE, non ancora recepita nell'ordinamento italiano<sup>28</sup>, il legislatore europeo ha fatto espresso riferimento all'opportunità di "rivedere la legislazione relativa alle installazioni industriali per semplificare e chiarire le disposizioni esistenti e ridurre i vincoli amministrativi inutili" (considerando 4). Anche in quest'ultimo atto, tuttavia, l'attenzione si concentra quasi esclusivamente sulla semplificazione *normativa* e - quanto agli

---

<sup>27</sup> Criterio, questo, che la giurisprudenza ha correttamente definito "alternativo" ma anche "complementare" rispetto a quello consistente nella fissazione di rigidi limiti inderogabili per ciascuna categoria di emissione inquinante, dal quale si distingue per la maggiore elasticità e capacità di adeguarsi alla evoluzione tecnologica: così T.A.R. Piemonte, 15 gennaio 2010, n. 214, in *Ragiusan*, 2010, 309-3010, 111.

<sup>28</sup> Il termine per il recepimento è fissato nel 7 gennaio 2013 dall'art. 80 della direttiva. La legge comunitaria per il 2011, attualmente ancora all'esame del Senato (A.S. 3129, in [www.senato.it](http://www.senato.it)), prevede alcune modifiche alla disciplina dell'A.I.A. (art. 10) e contiene una delega al Governo per l'attuazione della direttiva 2010/75, tra i cui criteri direttivi figura la "semplificazione e razionalizzazione dei procedimenti autorizzativi, ivi compresa la fase istruttoria, anche in relazione con altri procedimenti volti al rilascio di provvedimenti aventi valore di autorizzazione integrata ambientale" (art.9, lettera c).

oneri amministrativi - sul complesso rapporto tra il sistema di controllo delle emissioni previsto nell'ambito dell'I.P.P.C. e quello dello scambio di quote di emissione di gas-serra a livello europeo (considerando 38).

Per il resto, la direttiva del 2010 si limita a richiamare quanto previsto sin dal 1996 circa il necessario "pieno coordinamento" tra le diverse autorità coinvolte a livello nazionale (art. 5): cioè sulla semplificazione di tipo *organizzativo*.

Anche volgendo l'attenzione alle direttive comunitarie in materia di valutazioni ambientali, la situazione non muta sostanzialmente: ad oggi, le disposizioni europee relative al coordinamento tra V.I.A. e A.I.A. si limitano alle scarse previsioni introdotte dalla direttiva 1997/11/CE, che prevede, per le ipotesi nelle quali un nuovo impianto sia assoggettato ad entrambe le procedure, la possibilità degli Stati membri di predisporre una procedura unica, che salvaguardi, però, le peculiarità di ciascuna (art. 2-*bis* direttiva 85/337/CE).

Appare chiaro, perciò, che nel rispetto del tradizionale principio di autonomia procedurale degli Stati membri<sup>29</sup>, il problema della configurazione degli istituti volti a conseguire la *integrated pollution prevention and control* è lasciata interamente ai legislatori nazionali, così come quello del loro coordinamento con altre procedure previste dal diritto europeo ed interno. Di conseguenza, si può affermare che il diritto europeo si disinteressa quasi totalmente dei principali problemi sollevati dall'A.I.A. nel diritto nazionale, a cominciare da quelli relativi alla sua natura.

La natura dell'autorizzazione integrata ambientale rappresenta, in effetti, il problema centrale dell'istituto nell'ordinamento italiano, sotto due diversi aspetti.

Il primo, quello del suo rapporto con la V.I.A., sarà esaminato in dettaglio nel prosieguo. E' sufficiente anticipare che la progressiva "mutazione" della valutazione d'impatto ambientale da procedimento destinato a concludersi con un parere tecnico, qualificato, semivincolante - cioè con un atto dalla incerta natura, ma certamente privo di effetti costitutivi - a procedimento autorizzatorio ha reso incerto il confine tra l'ambito di applicazione della V.I.A. e quello dell'A.I.A., trasformandolo in qualcosa di simile al rapporto tra un'autorizzazione alla costruzione e un'autorizzazione all'esercizio.

Per altro verso, tuttavia - ed ecco il secondo aspetto di rilievo - rimangono incerte la portata e l'efficacia dell'A.I.A., con particolare riferimento alla sua capacità di sostituire altri atti abilitativi, appartenenti o meno al novero delle autorizzazioni ambientali.

Ciò conduce, come rilevato da un'attenta dottrina<sup>30</sup>, a dubitare della stessa ascrivibilità dell'A.I.A. alla categoria delle autorizzazioni "uniche", non essendo chiaro se essa sia in grado di sostituire soltanto autorizzazioni propriamente

---

<sup>29</sup> Sul quale si rinvia ancora, per tutti, a G. DELLA CANANEA, *I procedimenti amministrativi dell'Unione Europea*, in M. P. CHITI - G. GRECO, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007, 534 ss.

<sup>30</sup> A. MARTELLI, *op. cit.*, 41.

*ambientali* (a differenza, ad es., dell'autorizzazioni unica per gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili) e se, tra queste, se sia in grado di sostituirle tutte o soltanto alcune.

Si vedrà, infatti, che, nella sua attuale versione, un istituto generalmente qualificabile come autorizzazione *ambientale* all'*esercizio* di impianti e attività assume - in determinate ipotesi - la capacità di sostituire anche i titoli abilitativi edilizi, divenendo autorizzazione "alla *costruzione*" dell'impianto, ma senza sostituire, al contempo, tutte le autorizzazioni ambientali necessarie per il suo *esercizio*.

Seguendo lo schema già impiegato in precedenza, si procederà ora ad analizzare prima la struttura del procedimento, con i relativi aspetti di semplificazione "interna", ed in seguito quelli relativi al rapporto con altri istituti (semplificazione "esterna").

##### *5. L'evoluzione della disciplina dell'A.I.A. nel diritto interno e i tentativi di semplificazione.*

Alla scadenza del termine per il recepimento della prima direttiva I.P.P.C., l'Italia adottò la normativa di recepimento attraverso il d.lgs. 4 agosto 1999, n. 372<sup>31</sup>. Il testo, che fu condivisibilmente definito una "falsa partenza"<sup>32</sup> consisteva in effetti in poco più della trasposizione letterale delle norme della direttiva nel nostro ordinamento, configurando una "autorizzazione integrata ambientale" all'*esercizio* di alcune categorie di impianti industriali già esistenti<sup>33</sup>, della durata di cinque anni, rinnovabile attraverso il meccanismo, già esaminato con riferimento ad altre autorizzazioni ambientali, della presentazione di apposita istanza entro sei mesi dalla scadenza come condizione per il proseguimento dell'attività sino alla decisione espressa dell'autorità competente.

La disciplina del procedimento per la sua adozione, estremamente scarna, era contenuta in pochi commi dell'art. 4, rubricato "Adeguamento del funzionamento degli impianti esistenti". Essa prevedeva un termine massimo per la conclusione del procedimento di 150 giorni, il cui mancato rispetto avrebbe comportato l'attivazione dei poteri sostitutivi statali nei confronti degli enti locali inadempienti, previsti dal d.lgs. n. 112/1998 (intervento del Consiglio dei Ministri).

---

<sup>31</sup> In G.U. 26 ottobre 1999, n. 252.

<sup>32</sup> A. MURATORI, *Autorizzazione integrata ambientale: a presto un ulteriore restyling*, in *Amb. Svil.*, 2012, 4, 306.

<sup>33</sup> Il decreto rimetteva alla disciplina di recepimento della V.I.A., allora in corso di approvazione - ma che non avrebbe visto la luce sino all'emanazione del Codice dell'Ambiente (2006) - l'introduzione della autorizzazione integrata ambientale per i nuovi impianti, operando così un recepimento solo parziale della direttiva I.P.P.C.

L'istruttoria avrebbe dovuto svolgersi attraverso la convocazione di un'apposita conferenza di servizi (art. 4, comma ottavo) "ai sensi" dell'art. 14 della l. n. 241/1990, nel testo allora in vigore, alla quale avrebbero dovuto essere invitate tutte le amministrazioni "competenti in materia di autorizzazioni ambientali per l'esercizio degli impianti".

Il legislatore, così, si limitava a prevedere il rilascio di una autorizzazione "unica" che avrebbe dovuto sostituire tutte le autorizzazioni *ambientali* (cioè previste dalla legislazione ambientale) all'*esercizio* degli impianti interessati<sup>34</sup> e rimetteva l'intera disciplina del procedimento per la sua adozione alle norme generali in materia di conferenza di servizi.

Esse, nella versione allora in vigore<sup>35</sup>, fornivano pochissime indicazioni sulle modalità di svolgimento dei lavori ed un sistema piuttosto rigido per il superamento dell'inerzia e dei dissensi espressi dalle amministrazioni preposte alla tutela ambientale (le sole che avrebbero dovuto essere coinvolte nell'ambito del procedimento di A.I.A.): in caso di mancata partecipazione alla conferenza di un'amministrazione, infatti, era riconosciuta la possibilità di comunicare comunque il dissenso nei venti giorni successivi al suo svolgimento mentre, in presenza di dissensi, l'amministrazione competente per l'A.I.A. avrebbe potuto (ma non dovuto) rimettere la questione al Consiglio dei Ministri.

Restavano estremamente oscure, inoltre, la natura e l'efficacia del provvedimento, ovvero, in particolare, la sua capacità di sostituire gli altri titoli abilitativi il cui contenuto prescrittivo avrebbe dovuto essere inglobati nella nuova autorizzazione.

Il rinvio integrale e generico alle norme sulla conferenza di servizi, infatti, si limitava a configurare un modello di decisione polistrutturata, nella quale l'autorità competente per l'A.I.A. non poteva far altro, a ben vedere, che tentare un coordinamento tra le diverse autorità competenti a rilasciare le autorizzazioni ambientali "sostituendo" i sensi della normativa in vigore.

La pretesa, evidentemente eccessiva, del legislatore era pertanto quella di conseguire l'obiettivo della direttiva - sostituendo l'approccio settoriale con un nuovo approccio integrato alla prevenzione e riduzione dell'inquinamento - attraverso il generico rinvio ad un modulo di coordinamento procedimentale, dai connotati incerti e non ancora in grado di rappresentare, come avrebbe fatto in seguito<sup>36</sup> un efficace "meccanismo di decisione".

---

<sup>34</sup> Ai sensi dell'art. 4, comma decimo, del decreto, l'A.I.A. avrebbe "sostituito ad ogni effetto ogni altri visto, nulla osta, parere o autorizzazione in materia ambientale (...) fatta salva la normativa emanata in attuazione della direttiva n. 96/82/CE" (la c.d. direttiva "Seveso", relativa alle misure per il controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose). Si v. in proposito M. GABRIOTTI, *L'autorizzazione integrata ambientale*, in *Amb. Svil.*, 2000, 5, 425 ss.

<sup>35</sup> La quinta versione, introdotta dalla l. n. 127/1997.

<sup>36</sup> Si v. il Cap. I, par. 10.

Parimenti incerte restavano le regole di coordinamento tra l'A.I.A. e altri procedimenti previsti dalla legislazione ambientale, a cominciare da quello di V.I.A., come si vedrà nel prosieguo. Sotto il profilo della semplificazione, pertanto, il giudizio sul nuovo istituto non poteva che essere negativo, analogamente a quello sul corretto recepimento delle norme comunitarie.

Il recepimento definitivo della direttiva I.P.P.C. arrivò solo nel 2005, con il d.lgs. 18 febbraio 2005, n. 59<sup>37</sup>, che estendeva l'ambito di applicazione dell'istituto ai nuovi impianti e introduceva una disciplina organica dell'A.I.A., con numerose innovazioni.

Il nuovo procedimento per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale venne disciplinato in modo compiuto dall'art. 5 del decreto. Esso descriveva i contenuti minimi della domanda e scandiva la tempistica del procedimento con notevole precisione, sul modello che sarebbe stato adottato, in seguito, per le procedure di valutazione ambientale nell'ambito del Testo Unico/Codice dell'Ambiente.

Vennero infatti previsti, accanto al termine finale per la conclusione del procedimento (confermato in centocinquanta giorni), termini perentori per la consultazione del pubblico, le eventuali integrazioni documentali e lo svolgimento dell'istruttoria.

Alcune disposizioni furono espressamente dedicata alla riduzione degli oneri di produzione documentale per i soggetti richiedenti: fu espressamente previsto, ad esempio, che le informazioni a corredo della domanda già fornite nel corso di altri procedimenti potessero essere utilizzate nel procedimento di A.I.A. (art. 5, comma quinto) e che le informazioni e le conclusioni relative al procedimento di V.I.A. alla quale il progetto dell'impianto fosse stato eventualmente sottoposto dovessero essere prese in considerazione nell'istruttoria preordinata al rilascio dell'autorizzazione (art. 7, comma secondo)<sup>38</sup>.

Le fasi istruttoria e decisoria del procedimento rimasero dominate dall'istituto della conferenza di servizi, da convocarsi obbligatoriamente per l'acquisizione di assensi e pareri di tutte le "amministrazioni competenti in materia ambientale" ai sensi delle diverse discipline di settore. Essa - nella versione appena modificata dalla l. 11 febbraio 2005, n. 15 - prevedeva ora un termine massimo di novanta giorni per l'adozione della decisione finale e l'obbligo di esprimere in sede di conferenza il dissenso, risultando, rispetto a quella vigente all'epoca del precedente d.lgs. 372/1999, decisamente più improntata ad una logica acceleratoria.

Se sotto il profilo procedimentale la nuova disciplina appariva senz'altro più completa e rispondente alle esigenze di certezza dei tempi e semplificazione

---

<sup>37</sup> Il decreto fu emanato esercitando la delega prevista dalla legge comunitaria per il 2002 (l. 31 ottobre 2003, n. 306).

<sup>38</sup> Sul punto si rinvia a i paragrafi successivi, data la evidente attinenza con il problematico rapporto tra i due istituti.

acceleratoria, il problema dell'efficacia sostitutiva del provvedimento di autorizzazione integrata ambientale rimase però aperto, venendo anzi, se possibile, aggravato.

Infatti, secondo l'art. 5 (comma quattordicesimo), l'A.I.A. avrebbe sostituito "ad ogni effetto" ogni altro titolo abilitativo (autorizzazione, visto, nulla osta) o parere "in materia ambientale", salvo alcune espresse eccezioni, e "in ogni caso" le autorizzazioni elencate nell'allegato II al decreto.

Inevitabilmente, sorse allora il dubbio sulla portata esemplificativa o tassativa di tale elenco, nel quale figuravano alcune incomprensibili omissioni.

Nella nuova disciplina, infatti, a fronte dell'A.I.A. esistevano titoli abilitativi espressamente esclusi dall'effetto sostitutivo<sup>39</sup>, titoli espressamente sostituiti - individuati in un apposito allegato, peraltro modificabile con decreto ministeriale - e titoli non dichiarati sostituibili da alcuna disposizione espressa, ma comunque rientranti nella categoria delle autorizzazioni ambientali e pertanto giudicabili, in via interpretativa, passibili di sostituzione ai sensi del primo periodo della disposizione in esame.

Ulteriori incertezze sorgevano dal fatto che ai sensi del comma nono dell'art. 14.ter l. n. 241/1990, espressamente richiamato, il provvedimento finale conforme alla determinazione conclusiva della conferenza di servizi sostituisce *ogni atto* di assenso di competenza delle amministrazioni regolarmente invitate: ogni atto, compresi, - a rigore - quelli non contemplati dall'elenco ed eventualmente attinenti a profili non ambientali (come, ad esempio, i titoli edilizi di competenza comunale).

Le prime versioni del Codice dell'Ambiente non intervennero in modo organico sulla disciplina del procedimento di A.I.A. o del suo atto conclusivo, ma disciplinarono esclusivamente, come si illustrerà, il suo rapporto con la valutazione d'impatto ambientale.

L'unica modifica degna di nota fu rappresentata dalla previsione dell'art. 36 d.lgs. n. 4/2008, che rese *facoltativa* l'indizione della conferenza di servizi, in analogia a quanto previsto ora dal Codice nell'ambito del procedimento di V.I.A.

L'intervento si spiegava, probabilmente, con la necessità di superare le possibili incertezze sull'obbligatorietà del ricorso alla conferenza nel caso in cui la valutazione d'impatto ambientale e l'autorizzazione integrata venissero concentrate in un unico procedimento, ipotesi che sarà analizzata nel prosieguo<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Le autorizzazioni di cui al d.lgs. n. 334/1999, di attuazione della c.d. direttiva Seveso. Venivano poi fatte espressamente salve le disposizioni di cui alla normativa di recepimento della direttiva 2003/87/CE, istitutiva del sistema di scambio delle quote di emissione in ambito comunitario. SI voleva in tal modo evitare il sorgere di dubbi circa l'esigenza di acquisire quote sul nuovo mercato regolamentato per le emissioni di gas ad effetto serra "autorizzate" tramite l'A.I.A..

<sup>40</sup> In questa ipotesi, peraltro, i problemi maggiori derivano non dalla obbligatorietà o meno dell'indizione della conferenza, ma dalle significative differenze tra gli artt. 26 Cod. Amb. e 14-quater l. n. 241/1990 circa le modalità di superamento del dissenso. Sul punto si tornerà esaminando il coordinamento tra V.I.A. e A.I.A.

Nonostante l'evidente collegamento, almeno sotto il profilo funzionale, della disciplina dell'A.I.A. con quella di V.I.A. e V.A.S., il legislatore del secondo correttivo non seguì il parere del Consiglio di Stato che consigliava di trasporre all'interno del Codice la disciplina dell'A.I.A. al fine di conseguire un miglior coordinamento tra questa e le valutazioni ambientali.

Fu solo con il successivo d.lgs. n. 128/2010 che l'A.I.A. fece finalmente ingresso nel d.lgs. n. 152/2006: in questa circostanza, però, venne colta l'occasione di apportare alcune modifiche alla sua disciplina, con conseguenze di non poco momento.

Nella riforma del 2010, che ha condotto al testo ora vigente, l'obiettivo della semplificazione della procedura, con particolare riferimento alla riduzione degli oneri al carico del richiedente, viene perseguito con decisione.

A tale scopo è infatti prevista (art. 29-ter, comma quarto), ad esempio, l'obbligatoria verifica della completezza della documentazione allegata alla domanda, da parte dell'autorità competente, entro trenta giorni dalla sua presentazione, con la fissazione di un ulteriore termine di trenta giorni (prorogabili in caso di particolari difficoltà) per provvedere alle richieste di integrazione<sup>41</sup>.

Nella nuova disciplina, la richiesta di integrazione determina l'interruzione di tutti i termini procedimentali sino alla presentazione dei documenti richiesti: in analogia a quanto previsto per la V.I.A., pertanto, è stato all'A.I.A. il principio per cui i termini procedimentali non decorrono fino a quando la domanda presentata non è completa, nell'ottica di una semplificazione orientata al risultato. Ciò contribuisce a chiarire, in effetti, che i termini procedimentali in funzione acceleratoria sono previsti *nell'interesse del richiedente l'autorizzazione* e non al fine di garantire una conclusione "qualsiasi" del procedimento entro tempi certi<sup>42</sup>. Ciò è confermato, peraltro, dalla successiva previsione della possibilità di ulteriori richieste di integrazione nel corso della conferenza di servizi (art. 29-quater, comma ottavo), "al fine di valutare l'applicabilità di specifiche misure alternative o aggiuntive", alla quale consegue un incremento del termine per la conclusione del procedimento, da centocinquanta a centottanta giorni.

La convocazione della conferenza di servizi (art. 29-quater) torna infine ad essere obbligatoria, ripristinando la previsione del d.lgs. n. 59/2005 e la differenza rispetto al procedimento di V.I.A.

La principale novità introdotta dal d.lgs. n. 128/2010 riguarda però la portata sostitutiva dell'autorizzazione integrata ambientale.

---

<sup>41</sup> Ciò costituisce, a ben vedere, nient'altro che l'applicazione al caso specifico della regola generale di cui all'art. 6, lettera b) l. n. 241/1990, che prescrive l'obbligo del responsabile del procedimento di verificare la completezza della documentazione presentata dall'istante.

<sup>42</sup> Si vedano le simili considerazioni svolte con riferimento al procedimento di V.I.A. nel Cap. II.

Ai sensi dell'art. 29-*quater*, comma undicesimo, infatti, l'A.I.A. parrebbe ora in grado di sostituire *soltanto* le autorizzazioni espressamente elencate, il cui numero è stato peraltro ridotto da otto a cinque.

Tale modifica, che alcuni commentatori ritengono frutto di una evidente "svista" del legislatore delegato<sup>43</sup>, criticata anche per le conseguenze paradossali a cui essa condurrebbe, è stata giudicata con favore da altri, che ritengono evidentemente positiva la maggiore chiarezza della nuova soluzione circa gli effetti del provvedimento<sup>44</sup>. E' opportuno soffermarsi sulla questione, poiché, al di là della sua rilevanza pratica, essa è emblematica delle criticità connesse ad interventi che prescindono da un'attenta analisi degli istituti coinvolti.

Il confronto tra il previgente art. 5, comma quattordicesimo, del d.lgs. n. 59/2005 e l'attuale art. 29-*quater*, comma undicesimo, lascia poco spazio a dubbi: le autorizzazioni sostituite "ad ogni effetto" sono ora quelle elencate nell'Allegato IX al decreto<sup>45</sup> e non più "ogni altra autorizzazione, visto, nulla osta o parere in materia ambientale", comprese, "in ogni caso", le otto autorizzazioni contenute nell'allegato II al d.lgs. n. 59/2005.

L'interpretazione letterale della disposizione non può che condurre alla conclusione di una significativa riduzione dell'ambito (almeno potenziale) di efficacia dell'A.I.A.<sup>46</sup>.

A venire meno, in effetti, è la possibilità dell'amministrazione di ampliare discrezionalmente, in sede di adozione dell'A.I.A., l'ambito di operatività dell'istituto<sup>47</sup>, alla luce delle risultanze dell'istruttoria ed in coerenza con lo spirito della conferenza di servizi decisoria (la quale, per il vero, prevedrebbe l'automatica sostituzione di tutti gli atti di assenso di competenza delle amministrazioni regolarmente invitate, a prescindere dalla loro effettiva volontà in questo senso<sup>48</sup>).

Le ragioni per ritenere che la nuova formulazione sia frutto di un banale errore sono numerose, e vanno dall'assenza di alcun cenno a tale innovazione nella

---

<sup>43</sup> A. MURATORI, *Fare norme col "copia-incolla": come il d.lgs. n. 128/2010 ha [involontariamente?] stravolto l'A.I.A.*, in *Amb. Svil.*, 2011, 5, 405 ss.

<sup>44</sup> C.f.r. A. MARTELLI, *op. cit.*, 40 ss.

<sup>45</sup> E cioè le cinque autorizzazioni alle emissioni in atmosfera, allo scarico nei corpi idrici, l'autorizzazione unica per la realizzazione degli impianti di smaltimento e recupero di rifiuti di cui all'art. 208 Cod. Amb., l'autorizzazione allo smaltimento di apparecchi contenenti PCB-PCT (i.e. particolari categorie di oli isolanti) e l'autorizzazione all'utilizzo dei fanghi derivanti dal processo di depurazione in agricoltura.

<sup>46</sup> In senso contrario, almeno apparentemente, si v. L. CARUCCIO, *Commento all'art. 29-*quater**, in M. BUSCELLO - L. PISCITELLI - S. VIOLA, *op. cit.*, 399 ss., ove si prospetta la possibilità di conservare comunque, in via interpretativa, la più ampia portata dell'A.I.A. di cui alla previgente disciplina.

<sup>47</sup> Come correttamente osservato da A. MARTELLI, *op. cit. sup.*, 40.

<sup>48</sup> Si v. il comma 6-*bis* dell'art. 14-*ter* l. n. 241/1990 attualmente vigente, che riproduce quanto previsto dal comma nono nelle versioni immediatamente precedenti.

relazione illustrativa prodotta dal Ministero dell'Ambiente<sup>49</sup> alla evidente contraddittorietà di una simile limitazione con le altre, coeve modifiche che hanno *ampliato* la portata sostitutiva dell'A.I.A.

Ci si riferisce, in particolare, al nuovo art. 6, comma quattordicesimo, Cod. Amb., in virtù del quale l'A.I.A., sostituendo l'autorizzazione unica alla realizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti (di cui all'art. 208), espressamente menzionata dall'Allegato IX, fuoriuscirebbe dall'ambito delle autorizzazioni ambientali per divenire autorizzazione alla costruzione di un impianto, alla quale la legge attribuisce il possibile effetto di *automatica variante urbanistica e dichiarazione di urgenza ed indifferibilità dei lavori*, vale a dire un effetto sostitutivo che non è attribuito nemmeno alla V.I.A., cui pure è riconosciuta, all'occorrenza, la capacità di sostituire la stessa A.I.A.<sup>50</sup>.

Il problema sembrerebbe destinato a risolversi con un prossimo intervento del legislatore.

La legge comunitaria per il 2011, nel testo tuttora all'esame delle aule parlamentari<sup>51</sup>, prevede infatti il ripristino della precedente versione e della valenza puramente esemplificativa dell'elenco contenuto nell'Allegato IX al decreto. La correzione che si prospetta, tuttavia, se per un verso ricondurrebbe la disciplina dell'A.I.A. ad una maggiore coerenza - per le ragioni già esposte - non contribuirebbe affatto a chiarire le persistenti incertezze sulla natura dell'istituto: un'autorizzazione ambientale "all'esercizio" capace, all'occorrenza, di assumere le vesti di autorizzazione "alla costruzione".

#### 6. Il coordinamento tra A.I.A. e V.I.A.: al cuore del problema.

Il problema della natura dell'A.I.A., al di là delle sue concrete implicazioni (l'incertezza sulla sua capacità di sostituire i differenti atti abilitativi che la normativa richiede per l'esercizio o la costruzione di un impianto), ha importanti ripercussioni teoriche, che appaiono evidenti analizzando il suo rapporto con la valutazione d'impatto ambientale. Un tema che si è collocato, da tempo, al centro del dibattito giurisprudenziale.

Sotto il profilo pratico, i maggiori dubbi riguardano, per un verso, la necessità di sottoporre a valutazione d'impatto ambientale contestualmente al rinnovo dell'A.I.A. gli impianti e gli stabilimenti che abbiano subito modificazioni sostanziali e, per l'altro, le concrete modalità di coordinamento tra i procedimenti

---

<sup>49</sup> Si v. il documento di sintesi alle novità del d.lgs. n. 128/2010 a cura di A. D'Amato, M. Maccaroni, F. Porcedda, I. Perez. e F. Primiani in [www.minambiente.it](http://www.minambiente.it)

<sup>50</sup> Il paradosso è evidenziato da A. MURATORI, *op. cit. sup.*, 407 ss.

<sup>51</sup> A.S. 3129, in [www.senato.it](http://www.senato.it) Si v. in particolare l'art. 10, introdotto nel corso dell'esame alla Camera. Il disegno di legge risulta l'unica iniziativa al momento in campo per il recepimento della nuova direttiva I.P.P.C. (2010/75/UE), il cui termine di scadenza è ormai prossimo (7 gennaio 2013).

di V.I.A. e A.I.A. nel caso in cui entrambi gli istituti debbano trovare applicazione con riferimento ad un impianto o stabilimento nuovo.

In entrambe le ipotesi, la giurisprudenza tende a rimarcare le differenze funzionali tra i due istituti ed a ricondurre ad essa la soluzione delle questioni poste. E' utile illustrare brevemente le conclusioni raggiunte negli orientamenti più recenti, prima di procedere ad analizzare l'evoluzione della normativa ed il quadro di riferimento nel diritto europeo.

Afferma la giurisprudenza<sup>52</sup> che V.I.A. e A.I.A. si distinguerebbero sia per le *finalità* che per l'*oggetto*. La V.I.A. mirerebbe a conseguire un elevato livello di tutela ambientale attraverso un'analisi dei progetti di opere ed interventi impattanti sull'ambiente, estesa alla valutazione delle possibili alternative (compresa la c.d. "opzione zero") e consistente nella ponderazione di costi e benefici, sotto il profilo ambientale e socio-economico. L'A.I.A., invece riguarderebbe unicamente i profili "gestionali" degli impianti e degli stabilimenti inquinanti, con esclusione, pertanto, di tutte le questioni legate alla localizzazione ed alle caratteristiche strutturali dell'impianto, che atterrebbero invece unicamente alla valutazione d'impatto ambientale.

Da ciò derivano numerose conseguenze di rilievo. L'autonoma impugnabilità (con relativo onere per gli interessati) dei rispettivi atti conclusivi, anche nell'ipotesi in cui le due procedure si svolgano nell'ambito di un procedimento "unico", come previsto dalle più recenti norme<sup>53</sup>. L'irrilevanza della sopraggiunta inoppugnabilità dell'A.I.A. con riferimento agli eventuali vizi relativi agli aspetti localizzativi e strutturali, valutati in sede di V.I.A.<sup>54</sup> L'impossibilità di compiere valutazioni relative agli aspetti localizzativi e strutturali in sede di rinnovo dell'A.I.A.<sup>55</sup>: essi, infatti, possono formare oggetto di valutazione soltanto in sede V.I.A., ma il rinnovo della valutazione d'impatto non può conseguire automaticamente al rinnovo dell'A.I.A., provvedimento per sua natura temporaneo, e si rende necessario soltanto in presenza di rilevanti modifiche strutturali, che conducano alla realizzazione di un'opera sostanzialmente diversa da quella esistente<sup>56</sup>.

Dagli orientamenti così espressi - che risultano, nella sostanza, condivisibili - traspare, in primo luogo, un'evidente preoccupazione: quella di conservare

---

<sup>52</sup> Le pronunce più significative in questo senso sono: TAR Piemonte, 23 novembre 2012, n. 1279, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); TAR Calabria, Catanzaro, sez. I, 8 novembre 2011, n. 1345, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it); Cons. St., Sez. V, 17 ottobre 2012, n. 5299, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Cons. St., Sez. V, 18 aprile 2012, n. 2234, in *Foro amm. CdS*, 2012, 2, 946; Cons. St., Sez. V, 30 settembre 2009, n. 5893, in *Foro amm. CdS*, 2009, 9, 2032; Cons. St., Sez. IV, 5 luglio 2010, n. 4246, in *Foro amm. CdS*, 2010, 7-8, 1419; T.A.R. Toscana, sez. II, 18 novembre 2011, n. 1765, in *Foro amm Tar*, 2011, 11, 3477.

<sup>53</sup> TAR Piemonte, n. 1279/2012, cit.

<sup>54</sup> Cons. St., n. 5299/2012, cit.

<sup>55</sup> Cons. Stato, sez. V, 13 aprile 2012, n. 2117, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

<sup>56</sup> TAR Piemonte, n. 1279/2012, cit., che richiama in proposito Corte Giust. UE, sent. 17 marzo 2011, in C-275/09, *Brussels HoofdstedeliJk Gewest*, in [www.curia.eu](http://www.curia.eu).

l'autonomia funzionale dei due istituti "a dispetto" delle forme di coordinamento ed integrazione tra di essi escogitati dal legislatore e dalle amministrazioni.

Proprio da essa dipende, in effetti, la conformità delle procedure al modello europeo, così come delineato nelle direttive.

Altrettanto avvertita è l'esigenza di garantire, attraverso la distinzione dell'oggetto delle due procedure, un quadro di maggiore certezza e stabilità per gli operatori economici: è evidente, infatti, che la prospettiva di vedere ridiscussi i profili localizzativi e strutturali degli impianti in sede di rinnovo periodico dell'A.I.A. (cioè, in genere, ogni cinque anni), graverebbe in modo eccessivo, e probabilmente ingiustificato, gestori e proprietari. Alle stesse esigenze risponde la separazione netta, sotto il profilo concettuale, delle due procedure, anche nel caso in cui queste si svolgano l'una di seguito all'altra nel quadro di un procedimento unico, nella misura in cui essa obbliga ad anticipare le contestazioni relative ai profili strutturali e localizzativi.

L'obiettivo cui mira la giurisprudenza può quindi essere così riassunto: non tradire il dettato comunitario fornendo, allo stesso tempo, un quadro di maggiore certezza. Consentire il coordinamento delle due procedure, in funzione semplificatoria, senza tradire le peculiarità di ciascuna.

Esso rappresenta il riflesso, a ben vedere, dei principali vizi delle soluzioni escogitate dal legislatore nel corso dei tredici anni di coesistenza dei due istituti. Soluzioni altalenanti e spesso contraddittorie, che spiegano la persistente incertezza in materia e che è utile, pertanto, ripercorre brevemente.

Le direttive comunitarie, come si è anticipato, dedicano scarsa attenzione al problema del coordinamento tra V.I.A. e A.I.A., limitandosi a prevedere la possibilità che gli Stati membri definiscano un procedimento unitario<sup>57</sup> e lasciando così aperte numerose soluzioni differenti: dallo svolgimento in sequenza dei due procedimenti con adozione di atti conclusivi distinti, tra loro legati da un rapporto di presupposizione, all'integrazione "totale" tra le due procedure, allo svolgimento in un'unica sede di alcune fasi soltanto del procedimento, come quella della consultazione del pubblico.

Il legislatore italiano ha percorso, in momenti diversi, più di una delle possibili strade.

In un primo momento, coincidente con il recepimento parziale della direttiva I.P.P.C. da parte del già citato d.lgs. n. 372/1999, fu stabilito, in termini estremamente generali, (art. 4, comma quarto) che le informazioni elaborate conformemente alla direttiva 85/377/CE (cioè nell'ambito di una procedura di V.I.A.) potessero essere utilizzate al fine della presentazione di una domanda di

---

<sup>57</sup> Le tre direttive I.P.P.C. si limitano a dichiarare che esse non pregiudicano le norme in materia di V.I.A. La direttiva 97/11/CE (di riforma della prima direttiva V.I.A., 85/3377CEE) ha previsto la possibilità di prevedere una procedura unica, a condizione che essa abbia ad oggetto tutti gli elementi previsti dalle distinte normative (art. 2, par. 2-*bis*). La più recente codificazione delle norme in materia di V.I.A., contenuta nella direttiva 2011/92/UE conferma e ribadisce tale possibilità.

rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, ai fini del quale queste avrebbero dovuto essere "prese in considerazione".

Da ciò emergeva, a ben vedere, solo la volontà di mantenere distinte ed autonome le procedure, limitandosi ad un coordinamento "debole", cui forse avrebbe condotto la semplice applicazione di alcuni principi generali, a cominciare da quelli di affidamento, di non aggravamento del procedimento ed autolimitazione della discrezionalità amministrativa.

Anche in sede di recepimento definitivo, con il d.lgs. n. 59/2005 (e la precedente legge delega, 15 dicembre 2004, n. 308), non ci si scostò in modo rilevante da questo modello. A fronte di una delega generica, che faceva riferimento alla necessità di "evitare duplicazioni e sovrapposizioni" (art. 1, comma nono, lettera f) l. n. 308/2004), riecheggiando così le previsioni comunitarie in materia di rapporto tra V.I.A. e V.A.S., si confermò la soluzione precedente: l'art. 7, comma secondo, del decreto prevedeva infatti che "in caso di nuovo impianto o di modifica sostanziale, se sottoposti alla normativa in materia di V.I.A., le *informazioni o conclusioni pertinenti* (...) devono esser prese in considerazione per il rilascio dell'autorizzazione". Il rapporto tra i due procedimenti rimaneva, pertanto, di separazione e presupposizione.

Appena un anno più tardi, tuttavia, si verificò una prima, significativa "svolta" con l'emanazione del d.lgs. n. 152/2006.

Il Testo Unico ambientale, nella sua versione originaria, destinata a rimanere in vigore per pochi mesi soltanto ( si v. il Cap. II), stabilì infatti, all'art. 34 ("Relazioni tra VIA e IPPC") che fosse "*facoltà del proponente*" il progetto da sottoporre a VIA "*ottenere*" che la procedura di valutazione d'impatto ambientale venisse "*integrata nel procedimento per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale*".

La possibilità di integrazione della VIA nell'A.I.A. era però più teorica che reale.

Su richiesta dell'interessato alla realizzazione dell'impianto, che avesse presentato uno studio di impatto ambientale comprensivo del contenuto essenziale della domanda per il rilascio dell'A.I.A., avrebbe infatti preso il via una complessa attività di coordinamento tra organi ed amministrazioni differenti, che avrebbe condotto all'unificazione di alcune fasi soltanto del procedimento (consultazione del pubblico, depositi documentali e pubblicazioni), ma senza incidere sensibilmente sulla fase decisoria: in assenza di puntuali norme derogatorie, infatti, avrebbe comunque dovuto essere adottato un *giudizio di compatibilità ambientale* (atto conclusivo della procedura di V.I.A.) e successivamente, rilasciata l'autorizzazione, "tenuto conto" del precedente giudizio<sup>58</sup>. L'unificazione procedurale, in altri termini, risultava solo parziale e resa sostanzialmente inutile sotto il profilo della semplificazione dall'assenza di specifiche norme che ne definissero le modalità.

---

<sup>58</sup> Così, condivisibilmente, A. MURATORI, *VIA e AIA: affinità e differenze (...)*, cit., 540 ss.

Al di là delle evidenti carenze, tuttavia, va osservato che l'idea di integrare la valutazione d'impatto nel procedimento di autorizzazione integrata era probabilmente la più coerente con il modello proposto dal diritto comunitario.

Non essendo infatti previsto, nell'ambito delle direttive, che la V.I.A. si concluda con un atto dall'effetto abilitativo, ma piuttosto con un necessario, e per certi versi vincolante, "accertamento" della compatibilità ambientale di un progetto<sup>59</sup>, è del tutto logico prevedere che tale accertamento si inserisca nell'ambito di un procedimento destinato a concludersi, invece, con un titolo abilitativo, come quello di A.I.A.

La soluzione escogitata dal legislatore del 2006 era però destinata ad essere rapidamente superata.

Il secondo correttivo al Codice, d.lgs. n. 4/2008, modificò infatti radicalmente il meccanismo di "unificazione" procedimentale, ad appena pochi mesi dall'effettiva entrata in vigore della precedente disciplina.

Il nuovo art. 10 prevedeva infatti, all'opposto, la *sostituzione dell'A.I.A. da parte della V.I.A.*, a seguito dell'integrazione del procedimento di V.I.A. con gli elementi propri di quello volto al rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale.

Un ribaltamento totale di prospettiva (da V.I.A. nell'A.I.A. ad A.I.A. nella V.I.A.) che si spiega, a ben vedere, con le contestuali modifiche apportate alla disciplina della valutazione d'impatto dallo stesso d.lgs. n. 4/2008. Esse infatti (v. Cap. II) la trasformavano in un atto capace di sostituire o coordinare tutti gli atti di assenso necessari alla realizzazione dell'opera, attribuendole una valenza autorizzatoria (di autorizzazione alla costruzione).

Trasformata la V.I.A. da "incidente procedimentale" (o autonomo sub-procedimento) nell'ambito dei procedimenti autorizzatori volti alla realizzazione dell'opera a procedimento autorizzatorio essa stessa, era quindi logico prevedere che l'autorizzazione integrata ambientale, avendo un oggetto più ristretto (limitato alla prevenzione dell'inquinamento) venisse integrata nel procedimento di V.I.A. e da questo sostituita. La nuova scelta, confermata dal terzo decreto correttivo del 2010 (d.lgs. n. 128/2010), presenta tuttavia le stesse criticità della precedente.

Così come l'integrazione della V.I.A. nell'A.I.A. avrebbe richiesto norme puntuali che disciplinassero il procedimento "unico" in modo da garantire una effettiva integrazione, a livello istruttorio e decisorio, anche la sostituzione dell'A.I.A. da parte della V.I.A. lascia aperto il problema di come garantire, nell'ambito di un procedimento unico, l'effettiva integrazione.

Sotto questo profilo, le norme vigenti mostrano invece numerose ed evidenti carenze.

Quanto alla fase istruttorio, le due procedure prevedono termini e modalità diversi per la pubblicazione dell'avviso al pubblico ed una differente estensione e durata della fase di consultazione. Problematico rimane inoltre il coordinamento

---

<sup>59</sup> Si v. ancora A. MURATORI, *op. cit. sup.*, 540.

tra le due distinte commissioni incaricate dell'istruttoria tecnica: quella contemplata dall'art. 8 Cod. Amb. per i procedimenti di V.I.A. e V.A.S. e quella prevista dall'art. 8-*bis* per l'A.I.A.

Ancora maggiori sono i problemi relativi alla fase decisoria, ove non è affatto chiaro quale delle due differenti discipline della conferenza di servizi - istituto comune ai due procedimenti - debba trovare applicazione.

Va ricordato, infatti, che nell'ambito del procedimento di V.I.A. la conferenza di servizi è a convocazione *facoltativa* ed è ora espressamente qualificata come "istruttoria", per sottolineare il modello di decisione monostrutturata prescelto dal legislatore, nel quale solo l'autorità competente per la V.I.A. ha il potere di assumere la decisione finale, la quale "sostituisce" gli atti di assenso delle amministrazioni partecipanti alla conferenza<sup>60</sup>.

Di conseguenza, non trovano applicazione, in quella sede, i complessi meccanismi di superamento del dissenso previsti dall'art. 14-*quater*, i quali sono invece espressamente richiamati dall'art. 29-*quater*, comma quinto, con riferimento all'A.I.A., nell'ambito della quale, peraltro, la conferenza è nuovamente divenuta *obbligatoria*, dopo essere stata resa facoltativa dal d.lgs. n. 4/2008 per analogia a quanto previsto per la valutazione d'impatto ambientale.

Il procedimento "unico" risulta pertanto confinato in un limbo a metà tra il modello della decisione monostrutturata e quello della decisione polistrutturata, con le inevitabili incertezze circa le procedure da seguire nel caso di dissenso insanabile tra le numerose amministrazioni coinvolte. In giurisprudenza, si registrano posizioni - tutto sommato isolate - a favore del riconoscimento della natura di decisione monostrutturata anche all'A.I.A.<sup>61</sup>: esse non sembrano, tuttavia, condivisibili.

Non c'è dubbio infatti che, sin dalle sue prime versioni, la disciplina dell'autorizzazione integrata ambientale sia stata incentrata sull'impiego della conferenza di servizi come strumento per sostituire il rilascio di distinti atti autorizzatori, di competenza di diverse amministrazioni. Il fatto che sia attribuito all'autorità competente per l'A.I.A. il potere di emanare un'unica "autorizzazione integrata" al termine del procedimento non sembra poter mutare la natura polistrutturata della decisione, che è confermata dal rinvio espresso alle disposizioni della l. n. 241/1990 (art. 14-*quater*) relative al superamento dei dissensi espressi nella conferenza di tipo decisorio.

Simili considerazioni, del resto, potrebbero tuttora proporsi anche con riferimento alla V.I.A., se non fosse per l'intervento del legislatore del 2010 che ha espressamente qualificato come istruttoria la conferenza di servizi prevista

---

<sup>60</sup> L'incoerenza tra modello istruttorio e sostituzione di atti di assenso è peraltro evidente, ed è stata sottolineata nel Capitolo II.

<sup>61</sup> In questo senso T.A.R. Calabria, Catanzaro, 8 novembre 2011, n. 1345, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), che qualifica come istruttoria la conferenza di servizi indetta nel procedimento di A.I.A.. Si v. anche Cons. St., Sez. VI, 4 giugno 2004, n. 3505, in *Foro amm. Tar*, 2004, 1793.

dall'art. 25. In assenza di un intervento analogo con riferimento all'A.I.A. una diversa interpretazione non sembra giustificabile.

Ci si può chiedere se una diversa soluzione sia ipotizzabile nella sola ipotesi in cui i due procedimenti siano integrati ai sensi dell'art. 10 Cod. Amb., proprio in ragione del fatto che al provvedimento di V.I.A. è attribuito effetto sostitutivo dell'autorizzazione integrata. In altri termini, si potrebbe sostenere che dall'assorbimento dell'A.I.A. nella V.I.A. consegue necessariamente che l'atto finale del procedimento unico sia disciplinato dalle norme in materia di V.I.A.

Non va dimenticato, tuttavia, che la conferenza "istruttoria" in sede di V.I.A. è tuttora *facoltativa*. Nel caso in cui l'amministrazione competente non indicasse la conferenza, in virtù di quali norme essa potrebbe superare il dissenso espresso manifestato dalle amministrazioni competenti per il rilascio di una delle autorizzazioni sostituite dall'A.I.A.? E' forse sostenibile che un simile effetto, che ha evidenti ricadute sull'ordine delle competenze possa prodursi in virtù di una scelta discrezionale dell'amministrazione competente per la V.I.A. (quella di indire la conferenza "istruttoria")?

Allo stesso modo, non si vede come si potrebbe sostenere che, in sede di procedimento unico, la convocazione della conferenza sia disciplinata dalle norme relative alla V.I.A. ma, allo stesso tempo, obbligatoria come in sede di A.I.A. Una simile soluzione potrebbe essere giudicata opportuna e razionale se prevista da una norma espressa, ma pare del tutto arbitraria se elaborata in via interpretativa.

L'art. 10 del Codice, oltre a prevedere le regole di coordinamento/integrazione testé illustrate per i procedimenti che si svolgono in sede statale, contiene altresì i criteri e principi ai quali le Regioni devono ispirarsi per conseguire le medesime finalità con riferimento ai procedimenti di loro competenza.

Esso dispone che le leggi regionali prevedano "in ogni caso" l'unicità della fase di consultazione del pubblico per le procedure di V.I.A. e A.I.A. nel caso in cui un progetto sia sottoposto ad entrambe. L'effetto sostitutivo della valutazione d'impatto nei confronti dell'A.I.A. deve invece essere assicurato, al pari di quanto avviene in sede statale, solo se le autorità competenti per entrambe le procedure coincidono, in base alla legislazione regionale. Su questo punto, l'intervento correttivo del 2010 significativamente innovato la disciplina previgente, che prevedeva la semplice possibilità, per il legislatore regionale di incorporare l'autorizzazione integrata nella V.I.A.

Sin dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 59/2005, e della successiva prima versione del T.U. ambientale (d.lgs. n. 152/2006), le Regioni hanno tentato di introdurre forme di coordinamento tra i due procedimenti, capaci di rispondere all'esigenza, fortemente avvertita soprattutto a livello locale<sup>62</sup>, di una riduzione dei tempi e degli oneri che essi determinano a carico delle imprese.

---

<sup>62</sup> Significativo a questo proposito, è l'incipit del dossier dal titolo *Procedure di VIA e AIA: possibilità di semplificazione*, pubblicato dal Consiglio regionale della Lombardia nel maggio del 2012 (in [www.consiglio.regione.lombardia.it](http://www.consiglio.regione.lombardia.it)): "E' ormai diffusa la consapevolezza che la

Del tutto analogamente a quanto avvenuto per le valutazioni ambientali, molte Regioni si sono limitate a riprodurre nella propria legislazione le norme di principio introdotte nel Codice, senza disciplinare in modo puntuale le modalità dell'integrazione dei due procedimenti.

La Regione Lazio, ad esempio, si è limitata a dettare "disposizione applicative" piuttosto generiche, prevedendo "D.G.R. 15 maggio 2009, n. 363), che la fase istruttoria dei due procedimenti si volga in parallelo e si concluda prima della convocazione (obbligatoria) di una conferenza di servizi la cui determinazione conclusiva verrà recepita dal provvedimento di V.I.A., sostitutivo dell'A.I.A.

La volontà di mantenere il più possibile autonome le due procedure è evidente anche nella recente l.r. 26 marzo 2013, n. 3 della Regione Marche, ove si è ritenuto opportuno precisare, nelle disposizioni dedicate al coordinamento ed alla semplificazione dei procedimenti (art. 5), che è facoltà del proponente richiedere la separazione dei due procedimenti nelle ipotesi in cui è prevista la loro integrazione (comma secondo).

Essa appare il sintomo della difficoltà di disciplinare modalità di integrazione che, in concreto, consentano di conservare il necessario (anche secondo la giurisprudenza sopra esaminata) livello di autonomia tra le due procedure<sup>63</sup>.

Da quanto esposto sembrano potersi trarre due parziali conclusioni, sulle quali si avrà modo di ritornare in seguito.

L'assorbimento dell'A.I.A. nella V.I.A. è conseguenza diretta della trasformazione di quest'ultima in un procedimento (e provvedimento) dalla valenza autorizzatoria. Tale scelta del legislatore italiani, per quanto divergente dal modello che le direttive europee sembrano suggerire, pare comunque legittima, in quanto astrattamente in grado di conseguire gli obiettivi assegnati alla V.I.A.

---

semplificazione dei procedimenti amministrativi in materia di valutazione ambientale rappresenti una necessità per il mondo istituzionale ed imprenditoriale, in particolare con riferimento alla necessità di una loro integrazione e coerenza".

<sup>63</sup> Si v. ancora, a questo proposito, dossier citato alla nota precedente, ove si legge (p. 37): " Se da un lato appare primaria l'esigenza di coordinamento tra il procedimento di VIA e quello di AIA, anche in ragione del fatto che dalla fine del 2011 l'Autorità Competente al rilascio, al rinnovo e al riesame dell'Autorizzazione Integrata Ambientale potrà coincidere con quella Competente alla pronuncia dei giudizi di compatibilità ambientale, dall'altro appare prioritaria la necessità di mantenere distinti i due procedimenti, tenendo ben presente la differenza tra prescrizioni ambientali (VIA) e prescrizioni autorizzative gestionali (AIA). È, dunque, essenziale non confondere la necessità di una procedura coordinata con quella di avere un unico provvedimento "VIA+AIA". Ciò a cui si deve tendere, infatti, è una procedura chiaramente finalizzata ad evitare inutili duplicazioni di procedimenti nonché l'allungamento dei tempi procedurali. E questo dovrebbe poter essere perseguito, attraverso il coordinamento tra le due procedure, data la sovrapposibilità dei tempi istruttori e considerato il fatto che i soggetti coinvolti nelle decisioni spesso coincidono".

Essa ha però, evidentemente, contribuito a creare una crescente incertezza sulle finalità dei due istituti e sull'oggetto dei due procedimenti, come dimostrato l'interesse della giurisprudenza per la questione. In questa sede, in definitiva, le questioni teoriche sull'incerta natura dei due istituti assumono la consistenza di problemi pratici di notevole rilievo.

Quanto, invece, alle soluzioni tecniche impiegate per assicurare il coordinamento dei due istituti, non può negarsi che il ruolo centrale assegnato alla conferenza di servizi sia risultato fonte di numerosi problemi.

Per un verso, infatti, non è chiaro a quale modello di conferenza di servizi le norme facciano riferimento, sia per quanto riguarda le due discipline, considerate separatamente, che per quanto riguarda la loro integrazione in un procedimento unico.

Per altro verso, poi, tale scelta ha inevitabilmente trasferito nell'ambito di due dei più rilevanti procedimenti del diritto ambientale le incertezze legate ad un istituto che, a vent'anni dalla sua codificazione, vede ancora irrisolte tutte le principali questioni teoriche e pratiche relative alla sua natura ed al suo funzionamento<sup>64</sup>.

#### *7. Altri esempi di autorizzazione unica: la nuova autorizzazione unica ambientale per le piccole e medie imprese.*

Accanto all'autorizzazione integrata ambientale, della cui rilevanza nel sistema delle autorizzazioni ambientali si è già detto, un nuovo istituto, di recentissima introduzione ed al momento non ancora operativo, sembra destinato ad assumere un ruolo centrale, contendendo all'A.I.A. il ruolo di principale esempio di "autorizzazione unica".

Il d.l. 9 febbraio 2012, n. 5 (conv. con mod. in l. 4 aprile 2012, n. 35) prevede infatti, nella sezione dedicata alle "Semplificazioni in materia ambientale" (art. 23), l'introduzione di una "autorizzazione unica in materia ambientale per le piccole e medie imprese" (per brevità A.U.A.<sup>65</sup>).

La nuova autorizzazione unica troverà la propria disciplina in un apposito regolamento governativo di delegificazione, da emanarsi nel rispetto dei criteri direttivi enunciati nell'art. 23 del decreto.

Il Consiglio dei Ministri, nella seduta del 14 settembre 2012<sup>66</sup>, ha approvato la bozza del regolamento, che ha ricevuto parere favorevole, anche se condizionato

---

<sup>64</sup> Si v. il Cap. 1, par. 10. Cfr. G. PAGLIARI, *La conferenza di servizi*, in M. A. SANDULLI (diretto da), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, 615.

<sup>65</sup> Si vedrà perché l'acronimo A.U.A., per "autorizzazione unica ambientale", può ritenersi corretto nonostante l'omissione del riferimento alle piccole e medie imprese.

<sup>66</sup> Si v. il dossier informativo del Governo pubblicato in: [http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/aua\\_impresa/](http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/aua_impresa/)

all'accoglimento di numerosi emendamenti, da parte della Conferenza delle regioni e delle province autonome il successivo 22 novembre<sup>67</sup>.

L'estrema rilevanza del nuovo istituto, la cui fisionomia è ancora incerta sotto numerosi aspetti fondamentali, emerge da due elementi.

In primo luogo, il fatto che, a differenza dall'A.I.A., la sua introduzione è stata espressamente ed esclusivamente motivata con riferimento esigenze di semplificazione e più nello specifico all'esigenza di "semplificare gli adempimenti amministrativi delle piccole e medie imprese" (art. 23, comma primo, d.l. n. 5/2012). Esso si configura, pertanto, come un istituto la cui prima finalità è quella di conseguire la semplificazione, nella sua principale declinazione di riduzione degli oneri amministrativi, ed è in ciò assimilabile ad altri modelli di autorizzazione unica, come quello relativo alla produzione di energia da fonti rinnovabili che sarà di seguito esaminato. A differenza di quest'ultimo, però (così come di altri istituti simili), il suo ambito applicativo non è limitato ad una o più attività che il legislatore si propone di incentivare attraverso la semplificazione, ma ad un settore potenzialmente amplissimo, delimitato (in modo non del tutto chiaro) dal riferimento a due criteri: uno, di carattere soggettivo, riferito alla natura di P.M.I.<sup>68</sup> dei soggetti richiedenti e l'altro, di carattere oggettivo, riferito agli "impianti" non soggetti alle disposizioni in materia di autorizzazione integrata ambientale.

La nuova autorizzazione unica, pertanto, sembra destinata a divenire il titolo abilitativo che sostituirà (tutte?) le autorizzazioni ambientali necessarie all'esercizio di tutti gli impianti gestiti da piccole e medie imprese che non rientrino, per le loro caratteristiche strutturali, nel campo di applicazione dell'A.I.A. nonché - così sembra - anche di tutti gli impianti che, pur non gestiti da P.M.I., non siano assoggettati ad A.I.A.

Sul punto - l'effettiva delimitazione dell'ambito applicativo dell'istituto - non è al momento possibile pronunciarsi in modo definitivo, date le indicazioni contraddittorie che provengono dalle diverse fonti, che fanno pensare ad un nodo non ancora sciolto in sede di "negoziato" tra Governo ed enti territoriali.

Secondo la versione originaria dell'art. 23<sup>69</sup>, esso pareva limitato ai soli impianti gestiti da P.M.I., data la rubrica dell'articolo ("autorizzazione unica in materia ambientale per le piccole e medie imprese") ed i riferimenti esclusivi all'obiettivo di riduzione degli oneri amministrativi per questa categoria di soggetti. La disciplina dell'A.I.A. veniva menzionata soltanto per specificare che

---

<sup>67</sup> Il cui testo è disponibile in:

<http://www.regioni.it/download.php?id=277413&field=allegato&module=news>

<sup>68</sup> Le piccole e medie imprese costituiscono una categoria normativamente definita dal D.M. 18 aprile 2005, che ha recepito la Raccomandazione della Commissione 2003/3617CE del 6 maggio 2003: in essa rientrano le microimprese, le piccole imprese e le medie imprese che occupano meno di 250 persone ed hanno un fatturato non superiore a 50 milioni di euro o un bilancio totale annuo di non più di 43 milioni di euro.

<sup>69</sup> In G.U. 9 febbraio 2012, n. 23, suppl. ord. n. 27.

le nuove norme facevano salva la sua applicazione: si poteva ritenere, perciò, che l'A.U.A. sarebbe stata applicata agli impianti gestiti da P.M.I. (requisito soggettivo) che risultassero comunque *esclusi*, per le loro caratteristiche strutturali, dall'ambito applicativo dell'A.I.A., destinata altrimenti a prevalere (requisito oggettivo).

Ciò consentiva di individuare la *ratio* della nuova autorizzazione unica nella volontà di incentivare, invece di un'attività specifica, le attività condotte da una categoria di soggetti, salvaguardando l'applicazione del diverso istituto dell'A.I.A. nei casi in cui le esigenze della tutela ambientale risultassero incompatibili con il nuovo istituto.

L'art. 23, tuttavia, è stato modificato in sede di conversione in legge<sup>70</sup> e contiene ora un riferimento agli "impianti non soggetti alle disposizioni in materia di autorizzazione integrata ambientale"<sup>71</sup> che pare slegato da quello alle P.M.I.

Coerentemente con tale innovazione, lo schema di regolamento approvato dal Consiglio dei Ministri prevede, all'art. 1, che il nuovo istituto si applichi alle P.M.I. "*nonché* agli impianti non soggetti alle disposizioni in materia di A.I.A.": tuttavia, secondo quanto risulta dal parere della Conferenza delle regioni sarebbe stata proposta ed accettata "in sede tecnica" una proposta di riformulazione in virtù della quale le nuove norme si applicherebbero "*agli impianti delle imprese non soggette alle disposizioni in materia di A.I.A.*".

Quest'ultima versione del testo, all'apparenza restrittiva rispetto a quella della legge, al punto da sollevare evidenti problemi di illegittimità, è tuttavia decisamente oscura, in quanto l'applicazione dell'A.I.A. è legata alla natura ed alle caratteristiche dell'impianto e non del soggetto gestore.

La bozza di regolamento (art. 1, comma terzo) esclude inoltre l'applicazione dell'A.U.A. nelle ipotesi in cui la realizzazione dell'impianto sia assoggettata a valutazione d'impatto ambientale e questa, in virtù delle norme statali e regionali, sostituisca gli altri atti di assenso in materia ambientale (ciò - sia detto per inciso - ad ulteriore conferma della rilevanza dell'attuale valenza autorizzatoria della V.I.A.). Qualora si proceda a verifica di assoggettabilità alla valutazione d'impatto ambientale, è espressamente previsto (art. 3, comma quarto) che la domanda per il rilascio dell'A.U.A. possa essere presentata (o comunque esaminata) solo dopo l'eventuale decisione negativa.

---

<sup>70</sup> Nel corso del convulso esame parlamentare del decreto, furono presentate numerose proposte emendative riferite all'art. 23. L'estensione sul piano oggettivo dell'ambito di applicazione dell'A.U.A. agli impianti non soggetti ad A.I.A. formò oggetto di un emendamento proposto in sede di commissione dall'On. Luigi Lazzari (23.9), nel corso della prima lettura alla Camera (si v. A.C. 4940, in [www.camera.it](http://www.camera.it)).

<sup>71</sup> Art. 23, primo comma: "Ferme restando le disposizioni in materia di A.I.A. (...) al fine di semplificare le procedure e ridurre gli oneri per le PMI e per gli impianti non soggetti alle citate disposizioni in materia di A.I.A. (...)"

Pur nella persistente incertezza sul suo ambito di applicazione, il nuovo istituto presenta caratteristiche di grande interesse, che è opportuno esaminare nel dettaglio.

Muovendo dai profili relativi all'efficacia sostitutiva dell'autorizzazione, si può innanzitutto osservare una evidente discrepanza tra quanto prefigurato dalla fonte primaria (art. 23 d.l. 5/2012) e la bozza di regolamento: discrepanza che riproduce esattamente la questione in precedenza analizzata con riferimento all'A.I.A.

Infatti, secondo i criteri direttivi enunciati dall'art. 23, la nuova autorizzazione unica dovrebbe sostituire "ogni atto di *comunicazione, notifica ed autorizzazione* previsto dalla legislazione vigente in materia ambientale".

Essa si configurerebbe pertanto come autorizzazione unica ambientale dalla portata sostanzialmente onnicomprensiva, estesa non solo a tutti i titoli abilitativi previsti dalle norme di settore ma capace altresì di "coprire" le ipotesi nelle quali la legge prevede, in luogo di un'autorizzazione, un atto (comunicazione, notifica) volto ad attivare eventuali controlli *ex post* dell'Amministrazione.

Ciò è perfettamente coerente, del resto, con la finalità espressamente enunciata dal decreto di ridurre gli oneri amministrativi gravanti sulle P.M.I.: oneri che, secondo le norme vigenti, non assumono esclusivamente la forma di istanze di autorizzazione.

Il regolamento, nella sua attuale versione, ha tuttavia un ben diverso tenore.

Esso, infatti, dopo aver opportunamente riconosciuto la facoltà di scegliere se avvalersi o meno dell'autorizzazione unica in sostituzione delle mere comunicazioni<sup>72</sup>, propone un elenco in apparenza tassativo degli atti - autorizzazioni, comunicazioni e notifiche - che l'A.U.A. è in grado di sostituire<sup>73</sup>.

---

<sup>72</sup> Art. 3, comma terzo, della Bozza di regolamento, che riconosce la facoltà di non avvalersi dell'A.U.A. "nel caso in cui si tratti di attività soggette solo a comunicazione". La previsione sembra diretta ad attuare il criterio direttivo di cui all'art. 23, comma primo, lettera c) d.l. n. 5/2012, secondo il quale il nuovo procedimento non dovrà comportare l'introduzione di maggiori oneri a carico delle imprese. Poiché una richiesta di autorizzazione, per quanto "unica" e semplificata, costituisce comunque un onere superiore ad una mera comunicazione, è stata correttamente prevista la possibilità di ricorrere a quest'ultima. L'interessato potrà quindi scegliere se rinunciare o meno alla garanzia di un provvedimento abilitativo espresso in cambio di una (prevedibile) anticipazione dell'avvio dell'attività.

<sup>73</sup> Si riportano le parti rilevanti dell'art. 3 della bozza di regolamento approvata dal Consiglio dei Ministri: "Le imprese e i gestori (...) presentano domanda di autorizzazione unica ambientale nel caso in cui siano assoggettati (...) al rilascio, alla formazione, al rinnovo o all'aggiornamento di almeno due dei seguenti titoli abilitativi: a) autorizzazione autorizzazione agli scarichi di cui al capo II del titolo IV della sezione II della Parte terza del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152; b) comunicazione preventiva di cui all'articolo 112 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, per l'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento, delle acque di vegetazione dei frantoi oleari e delle acque reflue provenienti dalle aziende ivi previste; c) autorizzazione alle emissioni in atmosfera per gli stabilimenti di cui all'articolo 269 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152; d) autorizzazione generale di cui all'articolo 272 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152; e) nulla osta di cui all'articolo 8, commi 4 e 6 della legge 26 ottobre 1995, n. 447; e) comunicazione o nulla osta di cui all'articolo 8, commi 4 e 6 della legge 26 ottobre 1995, n. 447; f) autorizzazione all'utilizzo dei fanghi derivanti dal processo di depurazione in agricoltura di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99; g) comunicazioni in materia di rifiuti

L'elencazione è aperta, in quanto viene espressamente previsto (art. 3, comma secondo) che il legislatore regionale possa individuare ulteriori atti sostituibili dall'autorizzazione unica, ma non sembra interpretabile nel senso - maggiormente aderente alla fonte primaria - della capacità sostitutiva di *ogni* atto e titolo abilitativo previsto dalle norme vigenti.

Ciò potrebbe comportare problemi ancor più complessi di quelli analizzati con riferimento all'A.I.A., in considerazione della tecnica legislativa prescelta, che demanda la disciplina dell'A.U.A. ad un regolamento di delegificazione, certamente sottoposto alle fonti primarie ma capace di abrogare le disposizioni di legge con esso incompatibili<sup>74</sup>.

La ricerca di una interpretazione rispettosa del principio di legalità, infatti, condurrebbe, per un verso, a dubitare della legittimità del regolamento per incompatibilità con i criteri direttivi, con conseguenze non facilmente prevedibili, ma - per l'altro - a limitare il più possibile l'effetto di delegificazione prodotto dal regolamento e così l'effetto sostitutivo dell'autorizzazione unica.

Va considerato, infatti, che a differenza di quanto avviene nelle altre ipotesi di autorizzazione unica, l'effetto sostitutivo dell'A.U.A. (che costituisce la sua ragione d'essere) è previsto da una fonte pur sempre *secondaria*, a fronte della quella si stagliano le numerose previsioni, statali e regionali, di rango *primario*, che stabiliscono la necessaria acquisizione di titoli abilitativi per lo svolgimento delle attività impattanti.

Se il testo definitivo del regolamento fosse quello attualmente disponibile, pertanto, si aprirebero numerose ipotesi interpretative, tra loro alternative: quella secondo la quale il regolamento dovrebbe ritenersi *in parte qua* illegittimo, con conseguenti dubbi circa la persistenza di una qualsiasi efficacia sostitutiva dell'istituto (e quindi della sua stessa utilità); quella secondo la quale l'A.U.A. sostituirebbe solo i titoli elencati dal regolamento e (eventualmente) dalle leggi regionali, restando gli altri esclusi; quella, infine, secondo la quale l'A.U.A. sostituirebbe tutti i titoli abilitativi in materia ambientale, dovendosi interpretare il regolamento in modo il più possibile conforme all'art. 23 d.l. n. 5/2012.

Inutile dire che ciò comprometterebbe le finalità di semplificazione dell'istituto, consegnandolo all'incertezza più estrema ed esponendolo alle conseguenze di un diffuso contenzioso.

---

di cui agli articoli 215 e 216 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. 2. Nel rispetto della disciplina comunitaria vigente in materia, 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. (...) 5. L'autorizzazione unica ambientale contiene tutti gli elementi previsti dalle normative di settore per le autorizzazioni e gli altri atti che sostituisce e definisce le modalità per lo svolgimento delle attività di autocontrollo, individuate dall'autorità competente tenendo conto della dimensione dell'impresa e del settore di attività".

<sup>74</sup> Sulla questione, notoriamente dibattuta, dell'efficacia dei regolamenti di delegificazione e sul loro rapporto con le fonti primarie si v., per tutti, F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto amministrativo*, in G. SANTANIELLO, *Trattato di diritto amministrativo*, Padova, 2007, 245 ss.

Pur restando in dubbio l'esito della vicenda, si può senz'altro trarre una prima conclusione: è estremamente inopportuno che la disciplina di un istituto di questo genere sia contenuta in un regolamento di delegificazione. Meglio sarebbe stato provvedere, come in tutte le ipotesi già esistenti, a disciplinarlo direttamente in via legislativa.

Deve essere invece salutata positivamente la scelta - che la bozza di regolamento prefigura agli artt. 3, comma secondo, e 7 - di consentire agli interessati di avvalersi o meno della nuova autorizzazione nelle ipotesi in cui la normativa preveda, in alternativa, il ricorso a semplice comunicazione o a diverse forme di "autorizzazione di carattere generale", come quelle previste in materia di emissioni in atmosfera.

La facoltà di scegliere tra diversi strumenti di semplificazione affida infatti al privato il bilanciamento, nel caso concreto, del vantaggio conseguente ad un più rapido avvio dell'attività, in assenza di un controllo preventivo, con la conseguente rinuncia alla garanzia offerta dal titolo abilitativo espresso, che costituisce uno dei principali problemi sollevati dagli istituti che si richiamano al modello della dichiarazione di inizio attività<sup>75</sup>.

Un secondo aspetto di sicuro rilievo è da rinvenirsi nella durata prevista del nuovo titolo abilitativo, che il regolamento indica in quindici anni (art. 3, comma sesto). Essa costituirà, probabilmente, il principale vantaggio derivante dall'A.U.A. per i titolari, ponendo al riparo le attività impattanti dalle incertezze e dai costi che inevitabilmente discendono dalle frequenti revisioni.

Ci si può chiedere se una durata così estesa non risulti eccessiva, compromettendo le esigenze di tutela ambientale. Il Governo non sembra del tutto insensibile al problema: la bozza di regolamento prevede, in effetti, che in alcune ipotesi (scarichi di sostanze pericolose ex art. 108 Cod. Amb.), il titolare dell'autorizzazione sia tenuto a comunicare, ogni quattro anni, gli esiti dell'attività di autocontrollo sulle sostanze emesse, in virtù dei quali le condizioni dell'autorizzazione potranno essere aggiornate (art. 3, comma quinto del regolamento).

Il procedimento per il rilascio dell'A.U.A. presenta alcune analogie con quelli di altre autorizzazioni uniche ambientali, ma anche significative peculiarità.

Esso (art. 4) è infatti caratterizzato da una scelta fondamentale: quella di attribuire allo sportello unico per le attività produttive (S.U.A.P., la cui disciplina è ora contenuta nel D.P.R. 7 settembre 2010, n. 160) la "regia" del procedimento.

Infatti, se l'autorità competente al rilascio dell'A.U.A. è individuata dall'art. 2 del regolamento nella Regione, nella Provincia autonoma o nella diversa autorità indicata dalle leggi di tali enti<sup>76</sup>, è espressamente previsto che essa "confluisca"

---

<sup>75</sup> Sul punto si v. le considerazioni esposte a più riprese nel Cap. I.

<sup>76</sup> Alcuni commentatori ritengono che essa sarà, con ogni probabilità, individuata nel Comune: si v. A. MURATORI, *Decreto <<semplificazioni>>: in arrivo l'Autorizzazione Ambientale Unica*, in *Amb. Svil.*, 2012, 3, 206 ss.

nel provvedimento finale adottato dal S.U.A.P. ai sensi dell'art. 7 del D.P.R. n. 160/2010 o - in alternativa - nella determinazione motivata che conclude i lavori della conferenza di servizi cui sia eventualmente rimessa la decisione finale sulla costruzione dell'opera o l'esercizio dell'attività.

La nuova autorizzazione unica, pertanto, è destinata a confluire comunque in un diverso atto e la disciplina del procedimento per il suo rilascio (art. 4 del regolamento) è fortemente condizionata da tale fattore, ed in particolare dalla necessità di coordinare le attività e le competenze del S.U.A.P. con quelle dell'autorità competente.

La domanda per il rilascio dell'autorizzazione unica, corredata dell'indicazione degli atti per i quali si richiede la "sostituzione"<sup>77</sup> dovrà essere presentata al S.U.A.P., sul quale graverà l'onere di trasmetterla sia all'autorità competente al rilascio dell'A.U.A. che a tutti i "soggetti competenti in materia ambientale" di cui all'art. 2 del regolamento.

Per essi si intendono, secondo la infelice formulazione contenuta nella bozza approvata dal Consiglio dei Ministri, la totalità degli enti che *"in base alla normativa vigente, intervengono nei procedimenti sostituiti dall'autorizzazione unica ambientale"*. La Conferenza delle regioni ha proposto, nel proprio parere, di riformulare la definizione, specificando che i soggetti in questione sono quelli competenti in via ordinaria a rilasciare atti di assenso nell'ambito dei procedimenti "sostituiti" dall'autorizzazione unica, con esclusione di quelli competenti a rilasciare i titoli (o ricevere le comunicazioni) sostituite: il parere prevede infatti di specificare che le competenze di questi ultimi "si intendono trasferite" all'autorità competente per l'A.U.A.

La proposta di riformulazione delle Regioni ha senz'altro un pregio: essa affronta direttamente il problema delle conseguenze del nuovo istituto sull'ordine delle competenze, prevedendo che l'autorità incaricata di rilasciare la nuova autorizzazione unica sostituisca tutte le autorità competenti, a legislazione vigente, per i titoli sostituiti, combinando così una misura di semplificazione procedimentale con un contestuale intervento di semplificazione organizzativa.

In questa prospettiva, il S.U.A.P., competente per il procedimento "principale" finalizzato alla realizzazione dell'opera o all'autorizzazione dell'attività, dovrebbe coinvolgere, oltre all'unica autorità competente per l'A.U.A., i soli soggetti che, in base alle norme vigenti, sono chiamati ad intervenire nei procedimenti che conducono al rilascio dei titoli abilitativi sostituiti.

Anche se, sotto il profilo della tecnica redazionale e nella prospettiva della semplificazione normativa sarebbe stata certamente preferibile la loro espressa elencazione (visto anche il numero ridotto di titoli e atti che l'A.U.A.

---

<sup>77</sup> La necessità di tale indicazione sembra confermare che la portata sostitutiva del provvedimento debba ritenersi limitata ai titoli ed agli atti tassativamente indicati dal regolamento. Atti con riferimento ai quali sussiste, altresì, un onere di specificazione da parte del richiedente. La conseguente maggiore certezza sulla portata dell'A.U.A. scontrerà così la possibilità che siano richiesti ulteriori titoli abilitativi ambientali per l'esercizio dell'attività.

sostituirebbe) lo schema così delineato è coerente. Vi è una sola autorità competente per l'adozione dell'unica autorizzazione ambientale (l'A.U.A.): gli altri soggetti pubblici che a vario titolo interverrebbero nei procedimenti previsti in via ordinaria sono informati dal S.U.A.P. della presentazione della domanda ed hanno la possibilità di intervenire nel procedimento "unico". E' chiaro, però, che anche la maggiore coerenza della proposta delle Regioni si scontra con il dubbio fondamentale già espresso in precedenza: non essendo del tutto chiara la portata sostitutiva del nuovo titolo, risulta altrettanto incerta l'individuazione dei soggetti chiamati a partecipare al procedimento.

Come nel caso dell'A.I.A. è prevista la possibilità di richiedere l'integrazione della documentazione presentata (art. 4, comma secondo), a seguito di una verifica da concludersi entro trenta giorni. Curiosa è invece la previsione secondo la quale, allo scadere di tale termine, la domanda deve ritenersi "correttamente presentata": non è dato comprendere, infatti, se in tale ipotesi le amministrazioni coinvolte siano tenute a procedere, anche a costo di addivenire ad una conclusione negativa del procedimento per l'assenza di documentazione indispensabile. Poiché tale soluzione non sembra compatibile con le finalità dell'istituto<sup>78</sup>, il problema che emerge è come assicurare una decisione corretta, sufficientemente ponderata, anche in assenza di tali elementi.

I termini per la conclusione del procedimento unico sono individuati in modo "flessibile", facendo riferimento a quelli previsti per i procedimenti sostituiti. Il S.U.A.P. dovrà pronunciarsi entro novanta giorni nel caso in cui detti procedimenti abbiano una durata pari o inferiore, mentre dovrà pronunciarsi entro un termine di centoventi o centocinquanta giorni (in caso di integrazioni documentali) nelle altre ipotesi.

La volontà di conservare, unificandoli, i termini previsti dalla legislazione vigente è senz'altro comprensibile, poiché si ritiene che essi risultino adeguati allo svolgimento delle attività istruttorie e decisorie relative a ciascun titolo: dal punto di vista della tecnica redazionale, tuttavia, ciò non sembra rispondere appieno alle esigenze di chiarezza e semplificazione. Il parere formulato dalle Regioni, in effetti, contiene in proposito una chiara osservazione, secondo la quale sarebbe stata auspicabile l'indicazione diretta di un termine "proprio" per il nuovo procedimento.

Come si dovrebbe giungere alla decisione finale?

Su questo punto, il nuovo regolamento non si discosta dalla tradizione, facendo rinvio e riferimento all'istituto della conferenza di servizi.

L'art. 4, comma quarto, del regolamento prevede infatti che il S.U.A.P. abbia la *facoltà* di convocare la conferenza di servizi prevista dall'art. 7 del D.P.R. n.

---

<sup>78</sup> Ritorna il problema, già affrontato con riferimento ai procedimenti di valutazione ambientale e di A.I.A. delle norme volte a conseguire una semplificazione di tipo acceleratorio del procedimento, che possono risultare finalizzate al conseguimento di una conclusione "qualsiasi" ovvero favorire soltanto l'interessato all'ottenimento di un provvedimento finale favorevole.

160/2010. Ai sensi di quest'ultima disposizione, il responsabile del S.U.A.P. può indire una conferenza di servizi di natura decisoria qualora sia necessario acquisire atti di assenso da parte di diverse amministrazioni e *deve* provvedervi quando la normativa preveda termini superiori a novanta giorni per il loro rilascio o ciò sia comunque previsto dalle norme regionali.

Accanto a questo rinvio alla disciplina del procedimento in sede di S.U.A.P. la bozza di regolamento prevede, tuttavia, che la conferenza sia "*sempre indetta*" nei casi contemplati dalla l.n. 241/1990 (1) e nei casi previsti dalle norme che disciplinano il rilascio dei titoli sostituiti dall'A.U.A. (2).

Il rinvio alla disciplina generale della conferenza di servizi serve probabilmente ad includere le ipotesi di convocazione *obbligatoria* nel caso in cui gli atti di assenso siano richiesti ma non rilasciati entro trenta giorni e quella di convocazione *facoltativa* nel caso in cui intervengano dissensi. Quello alle norme di settore è probabilmente dettato dalla volontà di impedire, per il tramite della nuova procedura, che l'impiego di tale efficace "meccanismo di decisione" sia escluso nelle ipotesi ove esso sarebbe previsto nell'ambito dei singoli procedimenti, e deriva dalla considerazione dei criteri direttivi di cui all'art. 23 d.l. n. 5/2012, secondo i quali dall'applicazione dell'A.U.A. non debbono derivare aggravii procedurali di alcun genere. Emerge così, con ogni evidenza, la concezione della conferenza di servizi come "livello minimo delle prestazioni" e quindi "livello minimo di semplificazione procedimentale", che ispira la versione attuale dell'art. 29 l. n. 241/1990 (si v. il Cap. I, par. 7).

Nella prassi, è piuttosto scontato che la conferenza verrà convocata nella quasi totalità delle ipotesi in cui l'A.U.A. viene richiesta per sostituire più titoli abilitativi o comunicazioni. Viene lasciata invece al S.U.A.P. la possibilità di escluderne la convocazione nelle ipotesi in cui l'autorizzazione richiesta non richieda il coinvolgimento di un numero elevato di soggetti pubblici.

Molti altri aspetti della disciplina - in particolare: le modalità del suo rinnovo, i controlli e la disciplina sanzionatoria - rimangono, nella bozza di regolamento, piuttosto oscuri.

Quanto alle modalità di rinnovo, ad esempio, l'art. 5 prevede il noto meccanismo della proroga tacita dell'autorizzazione, condizionato alla presentazione tempestiva della domanda di rinnovo almeno sei mesi prima della scadenza. Si prefigurano, però, in relazione ad essa, due modalità alternative, una ordinaria ed una semplificata.

La proroga avrà luogo, infatti, solo nel caso in cui non si siano verificate "modificazioni rispetto ai presupposti dell'autorizzazione" e ciò venga asseverato da una apposita dichiarazione sostitutiva presentata dal titolare insieme alla domanda di rinnovo (rinnovo "semplificato").

Tale eventualità, però, dovrà confrontarsi, per un verso, con il lungo termine di efficacia di quindici anni dell'autorizzazione, che contribuisce a renderla improbabile e, in ogni caso, con numerose ipotesi di esclusione indicate dal

regolamento, nei casi in cui l'attività produca emissioni particolarmente nocive per la salute o l'ambiente. E' fatta comunque salva, come di regola avviene per le autorizzazioni ambientali, la possibilità dell'autorità competente di modificare le prescrizioni o imporre il rinnovo qualora ciò sia richiesto dal sopraggiungere di nuove norme o dalla necessità di conseguire gli obiettivi di qualità ambientale.

Così descritti i profili più rilevanti del nuovo istituto è possibile formulare qualche valutazione.

La sua disciplina è certamente frutto dell'esperienza maturata, nel corso degli anni, con l'applicazione di altri istituti di carattere generale (a cominciare dalla conferenza di servizi e dallo Sportello unico per le attività produttive) e con quella di altre autorizzazioni ambientali. Ciò ha determinato alcune scelte opportune, delle quali si è dato atto, ed ha contribuito a disegnare un meccanismo di funzionamento dell'istituto piuttosto oculato, come emerge con evidenza se si tenta un confronto, ad esempio, con la prima disciplina dell'A.I.A. (d.lgs. n. 372/1999), illustrata in precedenza.

Allo stesso tempo, però, l'A.U.A. condivide tutte le criticità principali già evidenziate con riferimento all'A.U.A. nonché, nei capitoli precedenti, trattando di valutazioni ambientali e istituti del diritto amministrativo generale.

Ancora una volta, infatti, si è trascurato di ricercare la semplificazione dei procedimenti attraverso una revisione puntuale e "chirurgica" delle norme vigenti, che prevedesse, accanto alle misure di carattere procedimentale, i necessari interventi sul piano dell'organizzazione (competenze) e della riscrittura dei testi normativi. Ancora una volta si propone la disciplina di un istituto originale che, calandosi sulle norme vigenti con minimi interventi di abrogazione e riordino, rimette interamente all'interprete il compito di risolvere non solo i numerosi problemi del suo coordinamento ma anche la stessa individuazione dei suoi effetti giuridici.

E' particolarmente significativo, a questo proposito, il riproporsi delle oscillazioni già registrate trattando dell'A.I.A. sulla portata sostitutiva dell'autorizzazione unica. Essa si estende, peraltro, anche ad altri istituti, come si avrà ora modo di illustrare.

#### *8. (Segue): l'autorizzazione unica alla realizzazione e alla gestione di impianti per la produzioni di energia da fonti rinnovabili.*

Tra gli esempi di autorizzazione unica che occupano un posto di primo piano nella legislazione ambientale rimane senz'altro da considerare quello previsto dall'art. 12 d.lgs. n. 29 dicembre 2003, n. 387<sup>79</sup>, ovvero l'autorizzazione unica alla

---

<sup>79</sup> Più volte modificato, ad opera del d.lgs. n. 152/2006, della l. 24 dicembre 2007, n. 244, della l. 23 luglio 2009, n. 99, del d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28 e, da ultimo, dal d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, conv. con mod. in l. 24 marzo 2012, n. 27.

realizzazione e alla gestione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.

Esso si distingue dai precedenti (con la parziale eccezione dell'A.I.A.) per il fatto di costituire, allo stesso tempo, un'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio e di ricomprendere e sostituire, oltre ai titoli abilitativi previsti dalla legislazione ambientale, anche quelli previsti dalle norme edilizie e urbanistiche, così rappresentando l'unico titolo abilitativo necessario per lo svolgimento delle relative attività<sup>80</sup>. Essa, infatti, come previsto espressamente alla norma, "costituisce titolo a costruire ed esercire l'impianto in conformità al progetto approvato" (art. 12, comma quarto).

Come nel caso della nuova autorizzazione unica ambientale (A.U.A.), l'autorizzazione unica per gli impianti da fonti rinnovabili costituisce propriamente un istituto di semplificazione, introdotto *in funzione di incentivo*, per facilitare lo svolgimento di attività specifiche, considerate in sé rispondenti ad obiettivi di politica ambientale e pertanto favorite dal legislatore<sup>81</sup>. In ciò, esso si allontana dall'autorizzazione unica già precedentemente introdotta per la realizzazione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica (da fonte convenzionale) di potenza superiore ai 300 MWe (d.l. 7 febbraio 2002, n. 7, conv. con mod. in l. 9 aprile 2002, n. 55<sup>82</sup>), nel quale la finalità di semplificazione non è legata a specifiche politiche ambientali, mentre è affine all'autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti di cui all'art. 208 Cod. Amb. (v. par. 2).

L'autorizzazione in parole non rappresenta più l'unico strumento procedimentale di incentivazione della produzione di energia da fonti rinnovabili: essa infatti è stata infatti affiancata, a seguito del d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, da due nuovi istituti, che riducono ulteriormente gli oneri ed i tempi per la realizzazione degli impianti. Gli impianti di minori capacità e dimensioni, infatti, sono ora soggetti ad una "procedura abilitativa semplificata" (P.A.S.)<sup>83</sup>, sul modello della dichiarazione di inizio attività, ovvero ad una semplice

---

<sup>80</sup> Recita infatti il terzo comma del citato art. 12: "La costruzione e l'esercizio degli impianti (...) gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale e parziale e riattivazione, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti stessi, sono soggetti ad un'autorizzazione unica (...) che costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico". I successivi commi precisano che essa è rilasciata a seguito di un "procedimento unico", da svolgersi in conferenza di servizi.

<sup>81</sup> A tale funzione incentivante viene correttamente ricondotta dalla giurisprudenza la ragione del carattere tendenzialmente onnicomprensivo dell'autorizzazione: si v., *ex multis*, Cons. St., sez. V, 26 febbraio 2010, n. 1139, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it) e T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I, 5 febbraio 2008, n. 358, in *Foro amm. Tar*, 2008, 2, 590.

<sup>82</sup> Sul quale si v., in generale, A. GANDINO, *Note critiche a margine del nuovo regime autorizzatorio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti convenzionali*, in *Dir. econ.*, 2006, 3, 517 ss. ed E. PICOZZA, *Il nuovo regime autorizzatorio degli impianti di energia elettrica*, Torino, 2003, 65 ss.

<sup>83</sup> Art. 6, commi 1-10, d.lgs. n. 28/2011.

comunicazione, se la loro realizzazione rientra nell'attività edilizia libera<sup>84</sup>. La disciplina delle energie rinnovabili, pertanto, prevede ormai differenti istituti di semplificazione procedimentale, di diversa natura, dei quali l'autorizzazione unica - il cui ambito applicativo è generale e residuale - costituisce il modello meno "avanzato" di semplificazione<sup>85</sup>.

Ciò ha contribuito ad accrescerne, se non l'importanza, almeno l'interesse, in quanto i casi in cui esso trova applicazione restano gli unici, nel settore delle energie rinnovabili, rispetto ai quali il modello tradizionale dell'autorizzazione preventiva è stato conservato dal legislatore (costituendo gli altri due istituti vere e proprie alternative all'autorizzazione).

In ambito europeo, la promozione delle fonti rinnovabili costituisce uno strumento centrale della politica energetica e della politica per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, ed è stata fatta oggetto di specifiche direttive: in primo luogo, la direttiva 2001/77/CE, le cui successive modificazioni sono state consolidate nella successiva direttiva 2009/28/CE, in vigore dal 25 giugno 2009 e recepita in Italia dal già citato d.lgs. n. 28/2011.

Esse impongono agli Stati membro l'obbligo di rimuovere ogni ostacolo alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, riducendo al minimo i relativi oneri e gli adempimenti a carico dei privati. La scelta delle modalità per conseguire tale risultato è lasciata, come di consueto, agli Stati.

Come si è anticipato, l'Italia ha deciso, sin dai primi interventi di attuazione della direttiva 2001/77/CE (art. 12 d.lgs. n. 387/2002), di sottoporre la realizzazione e l'esercizio di tali impianti ad un unico titolo abilitativo, capace di produrre automaticamente gli effetti della eventuale variante urbanistica e della dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza delle opere finalizzate alla loro realizzazione (comprendente delle "opere connesse" e delle "infrastrutture indispensabili").

La portata sostitutiva dell'autorizzazione unica è quindi estremamente ampia, richiedendo di conseguenza che il "procedimento unico" finalizzato al suo rilascio coinvolga un numero elevato di soggetti pubblici e prenda in considerazione numerosi profili di interesse pubblico ed altrettanto numerose questioni di fatto. Da ciò derivano, com'è facilmente intuibile, i principali problemi legati all'applicazione dell'istituto.

Il procedimento è disciplinato, in modo piuttosto scarno, dall'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003, cui si sono aggiunte le previsioni delle Linee guida adottate di concerto dai Ministeri dello Sviluppo economico e dell'Ambiente. Il ritardo

---

<sup>84</sup> Art. 6, comma 11, d.lgs. n. 28/2011.

<sup>85</sup> In generale sul tema si v., *ex multis*, C. VIVANI, *I procedimenti di autorizzazione alla realizzazione e alla gestione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili*, in *Urb. App.*, 2011, 7, 775; P. M. VIPIANA, *La disciplina delle energie rinnovabili: modelli procedurali a confronto*, in *Quad. reg.*, 2011, 2, 465; S. PISCITELLI, *Brevi note sul decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, relativo alle procedure per la realizzazione di impianti fotovoltaici ed eolici*, in *www.giustammi.it*, 2011, 4.

nell'emanazione delle Linee guida, sopraggiunte a quasi sette anni di distanza dall'introduzione dell'istituto (D.M. 10 settembre 2010, n. 47989) ha costituito un notevole problema, poiché in loro assenza i tentativi dei legislatori regionali di disciplinare il procedimento e di coordinarlo con le altre procedure autorizzatorie e di valutazione ambientale hanno prodotto una copiosissima quantità di discipline tra loro discordanti, che hanno contribuito a generare una notevole incertezza.

Infatti, la concorrenza di competenze legislative statali e regionali nella materia<sup>86</sup> ha reso particolarmente arduo determinare i confini della competenza regionale nella disciplina del procedimento di autorizzazione unica.

Seguendo lo schema già adottato in precedenza, ci si soffermerà su tre aspetti fondamentali sotto il profilo della semplificazione: la disciplina del termine di durata massima del procedimento, il suo coordinamento con le altre procedure (a cominciare da quelle di valutazione d'impatto ambientale, che conservano, come si vedrà, la loro autonomia) e il modello di conferenza di servizi impiegato al fine di conseguire la concentrazione procedimentale.

La prima versione del d.lgs. n. 387/2003, e le successive sino alla riforma del 2011 (d.lgs. n. 28/2011) prevedevano che il procedimento finalizzato al rilascio dell'autorizzazione non potesse "comunque" avere durata superiore a centottanta giorni. Il legislatore, pertanto, dopo aver stabilito, con formula evidentemente generica, che al "procedimento unico" partecipassero "tutte le Amministrazioni interessate", nel rispetto dei "principi di semplificazione"<sup>87</sup> e con le modalità stabilite dalla legge n. 241/1990, si limitava ad indicare un termine massimo per la sua conclusione, senza preoccuparsi dell'eventuale necessità di coordinarlo con altri procedimenti dei quali dovesse essere conservata almeno parzialmente l'autonomia.

E' questo il caso della valutazione d'impatto ambientale. E' ben possibile, infatti, che il progetto dell'impianto oggetto dell'autorizzazione rientri, per le sue caratteristiche, anche nell'ambito di applicazione della V.I.A. In tale ipotesi, si pone innanzitutto il problema se la procedura di V.I.A. debba confluire o meno nel procedimento unico di cui all'art. 12 d.lgs. 387/2003 e, nel caso, con quali effetti sul suo svolgimento.

---

<sup>86</sup> Si ricordi che, ai sensi dell'art. 117, comma terzo, Cost., la materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" appartiene alla competenza concorrente di Stato e Regioni. Si è posto pertanto il problema di stabilire quali tra le disposizioni dell'art. 12 d.lgs. n. 387/2003 sul procedimento di autorizzazione unica dovessero essere considerate "principi fondamentali" inderogabili dalle Regioni, anche in considerazione del fatto che la finalità semplificatoria dell'istituto pareva esigere una disciplina il più possibile uniforme (si v. Cap. I, par. 7).

<sup>87</sup> E' questo uno dei pochi casi in cui il legislatore fa espressamente riferimento al "principio di semplificazione" al di fuori di una norma di delegazione (ove esso assumerebbe la funzione di criterio direttivo), ma in relazione allo svolgimento in concreto di un procedimento amministrativo. (Si v. il Cap. I, par. 7). La giurisprudenza costituzionale ha utilizzato il riferimento agli obiettivi di semplificazione e celerità dell'azione amministrativa contenuto nel comma quarto dell'art. 12 per affermare la natura di principio fondamentale, inderogabile dalle Regioni, del termine massimo per la conclusione del procedimento: si v. Corte Cost., 9 novembre 2006, n. 363, in [www.giurcost.it](http://www.giurcost.it).

Pure in assenza di disposizioni espresse nella prima versione dell'art. 12, un'indicazione significativa era fornita dalle norme in materia di conferenza di servizi di cui agli artt. 14 ss. l. n. 241/1990, alla quale viene fatto rinvio nella disciplina del procedimento unico. Esse prevedevano, infatti - così come prevedono tuttora - che la conferenza si esprimesse dopo l'acquisizione della valutazione d'impatto ambientale (art. 14-*ter*, comma quarto).

Successivamente, con le modifiche introdotte dalla l. n. 15/2005, venne anche previsto che il termine di novanta giorni per l'assunzione della determinazione finale rimanesse sospeso, in attesa della V.I.A., per un massimo di novanta giorni, trascorsi i quali l'Amministrazione competente avrebbe dovuto esprimersi in sede di conferenza. La confluenza del procedimento di valutazione d'impatto ambientale nel procedimento "principale" in sede di conferenza era quindi configurata (e rimane tuttora) come meramente eventuale ed, in ogni caso, differita, al fine di conservare il più possibile l'autonomia del procedimento di V.I.A.

In analogia con le indicazioni provenienti dalla disciplina generale della conferenza di servizi, molte delle prime normative regionali in materia di autorizzazione unica, emanate prima dell'adozione delle Linee guida nazionali, prevedevano la sospensione del termine di conclusione del procedimento unico in attesa del sopraggiungere del giudizio di compatibilità ambientale<sup>88</sup>.

La stessa soluzione fu recepita, del resto, delle Linee Guida nazionali (2010), ove si prevede espressamente che le procedure di verifica di assoggettabilità, di valutazione d'impatto ambientale e di valutazione d'incidenza, contenute in "provvedimenti espressi e motivati", confluiscono nella conferenza di servizi e che, in loro attesa, i termini per la conclusione del procedimento unico rimangano sospesi (punti 14.13 ss.). L'ipotesi del mancato rispetto dei termini per la loro conclusione viene disciplinata rinviando a quanto previsto in via generale dall'art. 26 d.lgs. n. 152/2006, comma secondo, vale a dire all'attivazione del potere sostitutivo del Consiglio dei Ministri.

E' stata quindi confermata la volontà di conservare il più possibile l'autonomia dei giudizi di compatibilità ambientale e dei procedimenti di valutazione ambientale, i quali, pur destinati a confluire nel procedimento unico, si configurano tuttora come sub-procedimenti autonomi, a differenza di tutti gli altri procedimenti "sostituiti" dalla conferenza di servizi prevista dall'art. 12: tale scelta potrebbe essere considerata in contraddizione con la natura "unificante" del procedimento, ma risulta, in realtà, la conseguenza diretta ed inevitabile della scelta operata dal legislatore nella disciplina del procedimento unico. Invece di prevedere e disciplinare in modo dettagliato un procedimento autonomo ed alternativo rispetto a quelli ordinari, si è preferito optare per il rinvio generico ed

---

<sup>88</sup> Si v., ad esempio, la D.G. R. della Regione Abruzzo 12 agosto 2007, n. 351 (in B.U.R. 9 maggio 2007, n. 26) e la D.G.R. della Regione Lombardia, 25 novembre 2009, n. 8/10662 (B.U.R. 30 novembre 2009, n. 48).

integrale<sup>89</sup> alla disciplina della conferenza di servizi di cui alla l. n. 241/1990, che prevede - proprio in quanto istituto di portata *generale* - la conservazione dell'autonomia della valutazione d'impatto ambientale.

Tale scelta, come si dirà, è foriera di conseguenze ancor più rilevanti, circa la natura del procedimento unico e l'adozione del provvedimento finale.

Con la riforma introdotta dal d.lgs. n. 28/2011, il quarto comma dell'art. 12 disciplina ora in modo diverso il termine finale per il rilascio dell'autorizzazione.

Il termine di centottanta giorni previsto dalle versioni precedenti viene ridotto a novanta giorni, così da coincidere con quello individuato dall'art. 14-*ter* l. n. 241/1990 per la generalità dei procedimenti in conferenza di servizi: al contempo, però, viene previsto che la verifica di assoggettabilità si svolga in ogni caso prima del suo avvio ("fatto salvo il previo espletamento...") e che i novanta giorni per la conclusione del procedimento unico siano computati "al netto" di quelli previsti per lo svolgimento della valutazione d'impatto ambientale.

La riforma ha così certamente incrementato i tempi concessi per il rilascio dell'autorizzazione unica<sup>90</sup> in caso di esperimento della valutazione d'impatto ambientale, ma ha contribuito a fare chiarezza sul rapporto tra i due procedimenti: un rapporto che può essere definito in termini di reciproca autonomia e coordinamento, e non di integrazione, fatto salvo quanto previsto in via generale dalla disciplina della conferenza di servizi (art. 14-*ter*) nonché dagli istituti che, nell'ambito dello stesso procedimento di V.I.A., garantiscono il rispetto dei termini procedurali (artt. 24-26 Cod. Amb.).

Sotto un diverso punto di vista, dalla scelta compiuta dal legislatore si può allora trarre una significativa conclusione: il "procedimento unico" di cui all'art. 12 non è altro che un procedimento "ordinario" in conferenza di servizi, la cui disciplina non si discosta da quella delineata dagli artt. 14 ss. l. n. 241/1990, con un grado di specialità già in origine ridotto e sostanzialmente annullato dalle successive riforme.

E' da ciò, a ben vedere, che discende l'esigenza, fortemente avvertita dagli interpreti, di chiarire a quale modello di conferenza di servizi sia opportuno fare riferimento. Come nei casi, già esaminati, della valutazione d'impatto ambientale, dell'autorizzazione integrata ambientale e della nuova autorizzazione ambientale unica, la scelta fondamentale è quella tra conferenza istruttoria e conferenza decisoria, con la conseguente alternativa tra la riconduzione del procedimento unico al modello della decisione monostrutturata ovvero a quello della decisione polistrutturata.

---

<sup>89</sup> Diversamente da quanto previsto per l'A.I.A., ove il rinvio riguarda soltanto alcune disposizioni.

<sup>90</sup> Basti considerare che il termine ordinario per la conclusione del procedimento di V.I.A. è di centocinquanta giorni, da aggiungersi ai novanta previsti per il rilascio dell'autorizzazione unica. Ciò è evidenziato criticamente da S. PISCITELLI, *op. ult. cit.*

Nonostante alcune pronunce di segno contrario<sup>91</sup>, il dato letterale ha condotto la giurisprudenza ad attestarsi in modo pressoché univoco sulla seconda opzione. La conferenza di servizi convocata nell'ambito del procedimento unico ha, pertanto, natura decisoria<sup>92</sup> e ad essa si applica, di conseguenza, la disciplina di cui all'art. 14-ter e 14-quater l. n. 241/1990 in materia di superamento dell'inerzia e del dissenso delle amministrazioni coinvolte.

Da ciò si può trarre quale ulteriore considerazione.

Nel disegnare l'autorizzazione unica per le fonti rinnovabili di energia, uno degli istituti di più estesa applicazione e di maggiore portata sostitutiva, il legislatore non si è spinto - analogamente agli altri casi di autorizzazione unica ma diversamente da quanto avvenuto nel caso della V.I.A. - a predisporre un meccanismo di concentrazione e semplificazione sul modello della decisione monostrutturata, nel quale una singola autorità, acquisiti gli apporti delle altre amministrazioni interessate in funzione meramente istruttoria e conoscitiva, è competente a rilasciare l'atto abilitativo richiesto.

La previsione di un'autorizzazione unica, pertanto, non incide in alcun modo sulla suddivisione delle competenze operata dalle norme vigenti, ma unicamente sulle modalità di espressione dei pareri e degli atti di assenso, che dovranno essere resi obbligatoriamente nell'ambito della conferenza convocata ai sensi dell'art. 12 d.lgs. n. 387/2003<sup>93</sup>.

L'intero istituto (e la sua concreta efficacia) poggiano pertanto sul meccanismo di coordinamento procedimentale costituito dalla conferenza di servizi decisoria di cui alla legge sul procedimento amministrativo, dal quale mutua le note problematiche ed incertezze.

---

<sup>91</sup> T.A.R. Campania, Napoli, sez. VII, 15 gennaio 2010, n. 157, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it) e Cons. St., Sez. VI, 4 giugno 2004 n. 3502, in *Foro amm. CdS*, 2004, 1792. È interessante notare che tali pronunce argomentano la scelta del modello istruttorio con la volontà, espressa dall'art. 12 d.lgs. n. 387/2003, di non configurare in capo ad alcuna amministrazione un "potere di veto" al rilascio dell'autorizzazione. Per il vero, l'attuale disciplina della conferenza di servizi decisoria non prevede alcun potere di veto, neppure in capo alle amministrazioni portatrici di interessi sensibili: ogni dissenso (compreso - si badi - il giudizio negativo in sede di V.I.A.), può essere superato dall'intervento sostitutivo del Consiglio dei Ministri, mentre quelli espressi dalla generalità delle amministrazioni sono superabili mediante il criterio della "posizione prevalente" (si v. il Cap. I, par. 10).

<sup>92</sup> L'orientamento pare ormai assolutamente consolidato: Cons. St., Sez. VI, 22 febbraio 2010, n. 1020, in *Dir. e giur. agr.*, 2010, 5, 334; T.A.R. Piemonte, sez. I, 21 dicembre 2011, n. 1342; 15 febbraio 2012, n. 237; 18 aprile 2012 n. 449, tutte in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. I, 29 marzo 2011, n. 427, in *Riv. giur. edil.*, 2011, 4, I, 1072; T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 16 marzo 2010, n. 1479, in *Ragiusan*, 2011, 323-324, 176; T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. II, 25 settembre 2009, n. 1539, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>93</sup> In questo senso, *ex multis*, T.A.R. Sicilia, Catania, sez. I, 14 gennaio 2011, n. 35, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), che qualifica "illegittimo per incompetenza assoluta" l'atto reso al di fuori della conferenza. La questione non è del tutto pacifica, come dimostra l'esistenza di pronunce in senso contrario: T.A.R. Umbria, sez. I, 9 febbraio 2010, n. 59, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

Due esempi possono chiarire le possibili conseguenze problematiche di tale scelta.

Il primo riguarda la portata sostitutiva dell'autorizzazione unica, che ai sensi dell'art. 12, in perfetta coerenza con quanto previsto dalle in materia di conferenza decisoria, dovrebbe coprire *ogni atto d'assenso, comunque denominato, di competenza delle amministrazioni regolarmente coinvolte*.

Si consideri, tuttavia, l'ipotesi - non insolita, nella prassi - in cui l'autorizzazione unica *escluda espressamente* dal novero titoli sostituiti, richiedendone l'acquisizione in separata sede, un atto di competenza di una delle amministrazioni partecipanti alla conferenza, magari ricompreso nell'elencazione (esemplificativa) degli atti sostituiti contenuta nell'Allegato 1 alle Linee guida.

La violazione delle norme sopraccitate indurrebbe a propendere per l'illegittimità dell'autorizzazione, con conseguente onere di immediata impugnazione da parte del titolare, mentre parrebbe difficile sostenere, anche in considerazione del modello polistrutturato della decisione, che un titolo abilitativo richiesto dalla legge e non espressamente ricompreso nell'autorizzazione unica (anzi, espressamente escluso da questa) possa ritenersi, contro la lettera del provvedimento, da questi sostituito.

Ma ancor più evidente è una seconda conseguenza, potenzialmente sfavorevole per il richiedente l'autorizzazione, della scelta compiuta dal legislatore: dalla natura polistrutturata della decisione discende infatti inevitabilmente l'illegittimità dell'autorizzazione unica rilasciata senza la previa indizione della conferenza di servizi ovvero (ipotesi ben più frequente) senza la partecipazione alla conferenza di una o più amministrazioni competenti<sup>94</sup>.

E' questo, d'altronde, un limite insito nella stessa natura della conferenza di servizi decisoria. Essa favorisce, in prima battuta, il raggiungimento di un accordo tra tutte le amministrazioni coinvolte e in caso negativo consente, con particolari modalità, di superare inerzie e dissensi, ma non attribuisce in alcun modo all'autorità che la convoca la competenza esclusiva ad adottare un atto che tenga luogo, ai diversi effetti previsti dalla legge, di quelli sostituiti dalla determinazione finale. Non indipendentemente, quantomeno, dal regolare coinvolgimento degli altri soggetti pubblici titolari di poteri.

Ancora una volta, pertanto, l'impiego del modello generale di conferenza di servizi come strumento di unificazione procedimentale, in assenza di precise norme di coordinamento, si presenta particolarmente problematico.

---

<sup>94</sup> In questo senso, di recente: T.A.R. Molise, sez. I, 8 marzo 2011, n. 98, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. I, , 2 febbraio 2010, n. 1297, in *Foro amm. Tar*, 2010, 2, 677; T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. I, 20 gennaio 2010, n. 578, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

9. *Le certificazioni ambientali come strumento di semplificazione dei procedimenti autorizzatori.*

La normativa ambientale prevede numerose ipotesi nelle quali la semplificazione dei procedimenti autorizzatori è conseguita non attraverso il ricorso a particolari moduli procedurali, quali la conferenza di servizi, ma attraverso il ricorso a differenti forme di certificazione.

Il tema delle certificazioni volontarie ambientali<sup>95</sup>, correttamente considerate un rilevante strumento di tutela giuridica dell'ambiente, alternativo a quelli tradizionali di *command and control*, è in sé vasto e complesso, ed esula dall'oggetto presente studio.

E' opportuno, tuttavia, fare cenno alle ipotesi nelle quali, come si è anticipato, il possesso di certificazioni volontarie costituisce *presupposto* per l'applicazione di meccanismi di semplificazione e riduzione degli oneri nell'ambito di procedimenti amministrativi.

Gli esempi sono numerosi.

E' previsto, in primo luogo, che il possesso di certificazioni consenta di ottenere più agevolmente il rinnovo di determinate autorizzazioni<sup>96</sup>, o determini una maggiore durata delle stesse<sup>97</sup>. Analogamente, esso può consentire di essere preferiti ad altri soggetti in sede di rilascio di concessioni incidenti su beni ambientali<sup>98</sup>. In altre ipotesi, invece, il possesso di certificazioni determina l'assoggettamento a forme di controllo meno incisivo, o frequente, da parte delle autorità pubbliche.

Il meccanismo delle certificazioni ambientali si basa, com'è noto, sull'effetto di orientamento dei processi produttivi determinato dalle scelte di consumatori sempre più consapevoli, informati ed attenti all'impatto ambientale dei prodotti. Attraverso l'introduzione di meccanismi di certificazione volontaria le imprese acquisiscono uno strumento per dimostrare al consumatore l'adozione di

---

<sup>95</sup> Sul quale si v., da ultimo: A. BENEDETTI, *Profili di rilevanza giuridica delle certificazioni volontarie ambientali*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2012, 1-2, 5 ed F.FRACCHIA, *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, cit., 276 ss; M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, cit., 402 ss. M. RENNA, *Semplificazione e ambiente*, cit., 65 ss. Più in generale, sulla crescente rilevanza delle certificazioni private per il diritto amministrativo ed i connessi problemi: M. OCCHIENA, *Le certificazioni nei processi decisionali pubblici e privati*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it); A. BENEDETTI, *Certificazioni "private" e pubblica fiducia*, in *Il dir. econ.*, 2006,1, 7.

<sup>96</sup> Si v. l'art. 209 Cod. Amb., dedicato al rinnovo delle autorizzazioni uniche per gli impianti di smaltimento dei rifiuti. I soggetti in possesso di certificazioni UniEnIso 14001 e gli aderenti ai sistemi comunitari di ecogestione e audit possono sostituire l'autorizzazione, in sede di rinnovo, con un'apposita autocertificazione.

<sup>97</sup> L'art. 29-octies Cod. Amb. prevede una durata superiore dell'A.I.A. rilasciata agli impianti che risultino certificati secondo le norme UniEnIso 14001 o registrati ai sensi del regolamento CE n. 761/2001 (EMAS). Nel primo caso l'A.I.A. dovrà essere rinnovata ogni sei anni, nel secondo ogni otto.

<sup>98</sup> Come previsto, ad es., dall'art. 23, comma 1-*bis*, d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, in materia di concessioni di derivazione di acque pubbliche.

particolari *standards* e tecnologie atte a ridurre l'impatto ambientale dei loro prodotti, al fine di migliorarne l'immagine di fronte al pubblico.

Essi sono pertanto finalizzati ad incentivare i produttori ad investire nella protezione dell'ambiente, favorendoli nel rapporto con la clientela: in tal modo, la tutela ambientale è perseguita quindi in modo indiretto, a differenza dei tradizionali meccanismi di *command and control* che la perseguono direttamente.

Proprio in tale diverso approccio, che si riflette sulla differente finalizzazione dei controlli compiuti dai certificatori rispetto a quelli delle autorità pubbliche, sono insite le principali criticità del sistema<sup>99</sup>.

La sostituzione di controlli preventivi pubblici con controlli compiuti da organismi privati, in sé considerata, rappresenta nient'altro che uno dei molti esempi di "privatizzazione della funzione amministrativa" sempre più diffusi nel diritto ambientale così come in ogni altri settore dell'ordinamento<sup>100</sup>. Il *favor* mostrato dal legislatore nei confronti di tale processo, considerato fondamentale per la politica di riduzione degli oneri amministrativi gravanti sulle imprese, è del resto evidente se si considerano norme di principio come quella di cui all'art. 11, l. 11 novembre 2011, n. 180 (c.d. "Statuto delle imprese"), secondo la quale "le certificazioni relative a prodotti, processi e impianti rilasciate alle imprese da enti di normalizzazione a ciò autorizzati e da società professionali o professionisti abilitati sono sostitutive della verifica da parte della pubblica amministrazione, fatti salvi i profili penali".

Considerata in astratto, tale forma di "privatizzazione del controllo" potrebbe apparire perfettamente neutrale nella prospettiva della verifica della compatibilità delle eccezioni al modello autorizzatorio con i principi costituzionali ed europei di tutela ambientale: la sostituzione del controllo preventivo (e periodico) pubblico con il controllo da parte di privati non è, di per sé, indice di inadeguatezza.

Tuttavia, almeno due considerazioni consigliano di giudicare con particolare attenzione tali ipotesi e dovrebbero indurre il legislatore ad una maggiore cautela nella loro previsione.

In primo luogo, come rilevato dalla dottrina<sup>101</sup>, la differente finalizzazione delle certificazioni ambientali, si riflette necessariamente sulle modalità ed i parametri adottati nel controllo. Sotto questo profilo, un elemento fondamentale differenzia il sistema internazionale di certificazione (ad es. ISO 14001) da quelli europei (come EMAS). In entrambi i casi la verifica riguarda il rispetto di norme tecniche che possono avere origine "privata", oggetto di negoziato tra autorità pubbliche e organizzazioni internazionali, da un lato, e rappresentanze di produttori dall'altro. Tuttavia, il meccanismo di controllo è direttamente

---

<sup>99</sup> Cfr. A. BENEDETTI, *op. cit. sup.*, 20 ss.

<sup>100</sup> Interessanti, in proposito, le considerazioni esposte quasi quindici anni fa da S. AMOROSINO, *Ambiente e privatizzazione delle funzioni amministrative*, in S. GRASSI - M. CECCHETTI - A. ANDRONIO, *Ambiente e diritto*, II, Firenze, 1999, 350 ss.

<sup>101</sup> Si v. ancora A. BENEDETTI, *op. cit. sup.*, 21 ss.

disciplinato dalla legge soltanto nel sistema EMAS, che prevede, altresì una più stringente regolamentazione degli enti certificatori.

In secondo luogo, non va dimenticato che il ruolo delle autorità pubbliche può forse considerarsi "fungibile" con riferimento alle valutazioni ed alle verifiche di carattere tecnico<sup>102</sup>, ma non è certamente sostituibile nelle ipotesi in cui la normativa prevede valutazioni di tipo discrezionale, certo non estranee ad istituti quali le autorizzazioni ambientali.

La compatibilità dei meccanismi di semplificazione procedimentale tramite certificazioni ambientali deve essere pertanto verificata, in ciascun caso concreto, tenendo a mente sia la natura delle attività sostituite che l'adeguatezza delle modalità e dei parametri di controllo da parte degli enti certificatori.

#### *10. Le eccezioni al modello autorizzatorio: le ipotesi di d.i.a. e di silenzio-assenso nella legislazione ambientale.*

In conclusione a questo capitolo, dedicato alla semplificazione dei procedimenti autorizzatori, è opportuno soffermarsi sulle ipotesi nelle quali il modello stesso dell'autorizzazione preventiva è derogato e sostituito da diversi istituti<sup>103</sup>.

Ciò che appare maggiormente rilevante, ai fini della presente indagine, è rimarcare che esse si pongono in evidente contraddizione con il principio, così frequentemente enunciato da giurisprudenza e dottrina, secondo il quale in materia ambientale nessuna decisione tacita sarebbe ammessa, data la necessità ineludibile di considerare e ponderare effettivamente gli interessi ambientali con quelli con essi confliggenti<sup>104</sup>. A ciò consegue che ciascuna delle diverse ipotesi di eccezione al modello autorizzatorio dovrebbe fondarsi su particolari ragioni, attinenti alla natura dell'atto o dell'attività interessata, che consentano di affermarne la compatibilità con il sistema.

La correttezza di questo approccio al tema trova conferma anche nella giurisprudenza.

L'esempio più significativo è probabilmente rappresentato da alcune statuizioni del Consiglio di Stato circa un'ipotesi di silenzio-assenso contemplata dalla legge quadro sulle aree protette (l. 6 dicembre 1991, n. 394).

Essa prevede, all'art. 13, che, qualora sia richiesto il rilascio di concessioni o autorizzazioni per interventi all'interno di un parco naturale, l'interessato alla loro realizzazione debba ottenere altresì un "preventivo nulla osta" da parte dell'Ente

---

<sup>102</sup> Si pensi ai principi enunciati dal Consiglio di Stato in materia di silenzio-assenso (v. *supra*).

<sup>103</sup> Non essendo evidentemente possibile una trattazione completa di tutti gli istituti in questione, ci si limiterà ad esaminarne alcuni di particolare rilevanza, evidenziando le differenze che li caratterizzano, con particolare riferimento alla loro finalità.

<sup>104</sup> Si v. il par. 1 e il Cap. I, parr. 4 e 7.

parco. Decorsi sessanta giorni dalla sua richiesta senza l'intervento di un atto espresso, esso si intende comunque rilasciato.

Nell'ambito di una complessa controversia<sup>105</sup>, il giudice amministrativo è stato chiamato a pronunciarsi, tra l'altro, sulla compatibilità dell'istituto con i principi costituzionali ed europei, concludendo positivamente, in forza di un articolato ragionamento.

Dopo aver richiamato i noti orientamenti della Corte di Giustizia<sup>106</sup> sul punto, il Consiglio di Stato ha posto l'accento sul *basso tasso di discrezionalità* che caratterizza il nulla osta in questione, la cui funzione, ai sensi dell'art. 13 l. n. 394/1991, è soltanto quella di verificare la conformità dell'intervento con le disposizioni del piano e del regolamento del parco. Esso si configurerebbe, pertanto, come un giudizio di compatibilità tecnica il quale, oltre a non richiedere una complessa attività istruttoria, non esclude che i profili di compatibilità ambientale siano valutati in altra sede, attraverso diversi procedimenti, come quelli finalizzati all'autorizzazione dell'intervento.

Proprio da ciò discenderebbe la legittimità della previsione del silenzio-assenso: la limitata discrezionalità riconosciuta dalla norma all'Ente parco farebbe venire meno, sembra di capire, l'assoluta necessità di una effettiva ponderazione di fatti ed interessi in sede istruttoria.

L'affermazione, in sé considerata, si presta senz'altro a critiche, come evidenziato da alcuni commentatori<sup>107</sup>, soprattutto se si considera che, in caso di mancata approvazione del piano, all'Ente parco dovrebbe essere riconosciuta una discrezionalità sensibilmente maggiore in sede di rilascio del nulla osta. Appare poi evidente la sottovalutazione dell'elemento tecnico del giudizio di compatibilità rispetto alla valutazione discrezionale: non si vede, infatti, perché una valutazione opinabile, in quanto discrezionale, relativa ad interessi sensibili debba considerarsi in ogni caso indispensabile, mentre una valutazione preventiva di tipo tecnico con evidenti elementi di complessità possa ritenersi "sacrificabile".

Tuttavia, la sentenza conferma - ed è ciò che più rileva, in questa sede - che ciascuna ipotesi di deroga al meccanismo della valutazione preventiva dei profili di incidenza sugli interessi ambientali, da concludersi con atto espresso, debba essere valutata in concreto, con particolare attenzione al concreto atteggiarsi dell'attività amministrativa dalla quale il meccanismo del silenzio-significativo consente di prescindere. Le stesse considerazioni possono essere, ragionevolmente, estese alle ipotesi nelle quali una particolare attività risulti

---

<sup>105</sup> Si v. Cons. St., Sez. VI, 29 dicembre 2008, n. 6591, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2010, 0, 103 ss., con nota di F. DINELLI, *L'applicabilità del silenzio-assenso al nulla osta dell'Ente parco*. La pronuncia è significativa anche per l'affermazione secondo la quale l'estensione dell'ambito applicativo del silenzio-assenso operata attraverso le successive riforme dell'art. 20 l. n. 241/1990 non incide sulle previgenti ipotesi "speciali" silenzio-assenso contenute nella legislazione di settore.

<sup>106</sup> Ed in particolare la sentenza pilota del 28 febbraio 1991, in C-360/87.

<sup>107</sup> Si v. F. DINELLI, *op. cit. sup.*, 118.

assoggettata ad un meccanismo basato sulla d.i.a./S.C.I.A., in sostituzione ad un'autorizzazione preventiva.

Nonostante la tendenziale esclusione di entrambi gli istituti nella materia ambientale, numerosi sono gli esempi della loro applicazione rinvenibili nella normativa. Come si vedrà, essi possono distinguersi per la differente *ratio* che li ispira e la loro riconducibilità al modello del silenzio-assenso o a quello della d.i.a. non è sempre pacifica.

Un'interessante ipotesi di silenzio-assenso (o, per meglio dire, di istituto affine) è contemplata nell'ambito della disciplina dell'autorizzazione integrata ambientale.

L'art. 29-nonies, dedicato alle procedure da seguire in caso di modifica degli impianti assoggettati ad A.I.A., prevede infatti che il gestore debba comunicare all'autorità competente le modifiche che intende apportare all'impianto, per consentire a quest'ultima di aggiornare, ove necessario, l'autorizzazione integrata con nuove prescrizioni, o richiedere che il gestore presenti una nuova istanza di autorizzazione nel caso di modifiche ritenute "sostanziali" ai sensi dell'art. 5, comma primo, lettera l-*bis*) Cod. Amb.

L'onere posto in capo al gestore ha una funzione di evidente rilevanza: essa è indispensabile affinché le modifiche sostanziali siano preventivamente assoggettate ad autorizzazione espressa, come previsto dalle norme europee<sup>108</sup>. Ai sensi del primo comma dell'art. 29-nonies, tuttavia, una volta decorsi sessanta giorni dalla comunicazione, "il gestore può procedere alla realizzazione delle modifiche".

La fattispecie così configurata non rappresenta, a rigore<sup>109</sup>, un'ipotesi di silenzio-assenso riferibile al rilascio, al rinnovo, o alla modifica dell'autorizzazione integrata: essa riguarda, infatti, un suo presupposto, cioè la valutazione del carattere sostanziale delle modifiche, dalla quale discende l'onere di richiedere una nuova autorizzazione per il gestore.

E' evidente, tuttavia, che nella prospettiva del diritto europeo, essa presenta comunque elementi di criticità: ci si deve domandare, infatti, se una simile previsione sia compatibile con l'obbligo per gli Stati di "adottare le misure necessarie affinché nessuna modifica sostanziale sia effettuata senza un'autorizzazione" (art. 20 dir. 2010/75/UE).

Nel caso di specie va infatti considerato che un eventuale intervento tardivo dell'autorità competente, disposto in via di autotutela o ricorrendo ai poteri di cui all'art. 29-decies - oltre a porre seri dubbi di legittimità, per la evidente lesione dell'affidamento ingenerato nel gestore - non risponderebbe comunque alla

---

<sup>108</sup> Prescrive infatti da dir. 2010/75/UE, all'art. 20, secondo paragrafo, che "*gli Stati membri adott[ino] le misure necessarie affinché nessuna modifica sostanziale progettata dal gestore sia effettuata senza un'autorizzazione*".

<sup>109</sup> Si v. le considerazioni di L. CARUCCIO, *L'autorizzazione integrata ambientale*, cit., 419.

necessità di una autorizzazione *preventiva* delle modifiche sostanziali, richiesta dalle norme europee.

Di conseguenza, se si dovesse ritenere - come sembra corretto fare - che tale elemento sia indispensabile, nello schema delineato della normativa I.P.P.C., per assicurare la tutela ambientale nel caso concreto, la previsione dell'art. 29-nonies dovrebbe ritenersi incompatibile con la direttiva, prima ancora che con il generale principio della necessaria effettività della valutazione e ponderazione dell'interesse ambientale con gli interessi confliggenti.

Numerose sono anche le ipotesi in cui il legislatore ha introdotto nella legislazione ambientale istituti sul modello della dichiarazione di inizio attività.

Ad un caso si è già fatto cenno trattando dell'autorizzazione unica per gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.

Già prima della riforma del d.lgs. 387/2003 operata nel 2011 dal d.lgs. n. 28/2011, la normativa prevedeva per talune tipologie di impianti (fotovoltaici ed eolici, dalla potenza e dalle dimensioni contenute entro determinati limiti) una dichiarazione di inizio attività in luogo dell'autorizzazione unica.

Il d.gs. n. 28/2011 ha modificato nominalmente la disciplina, introducendo la procedura abilitativa semplificata (P.A.S.) in luogo della d.i.a.<sup>110</sup>, ma non ha inciso sulla sostanza: come in precedenza, gli impianti in questione possono essere realizzati previo invio al Comune interessato di una comunicazione accompagnata da progetti ed elaborati tecnici e relative asseverazioni di professionisti abilitati, che attestino la compatibilità del progetto con la normativa (non solo ambientale, ma innanzitutto - nel caso di specie - con gli strumenti urbanistici) e la loro realizzazione può essere avviata decorsi trenta giorni dalla comunicazione stessa.

La P.A.S. si configura, pertanto, come un istituto del tutto analogo ad una S.C.I.A. a legittimazione differita, "speciale" rispetto al modello di cui all'art. 19 l.n. 241/1990, ma dalla natura del tutto analoga.

La normativa prevede, poi, che l'installazione degli impianti che ricadono nell'attività edilizia libera sia soggetta ad una semplice comunicazione: ciò conferma, a ben vedere, che l'interesse principale che si intende tutelare mediante il meccanismo della dichiarazione è, in primo luogo, quello al rispetto delle norme e dei piani in materia urbanistica ed edilizia. Solo per gli impianti che, in virtù delle loro caratteristiche strutturali ed operative, hanno un maggiore impatto ambientale è previsto l'esperimento della "ordinaria" (e residuale) procedura di cui all'art. 12 d.lgs. n. 287/2003, vale a dire l'autorizzazione unica, nella quale gli interessi ambientali sono oggetto di specifica considerazione nell'ambito di un articolato procedimento amministrativo.

Nel settore delle energie rinnovabili, pertanto, il legislatore ha comprensibilmente esonerato dall'applicazione del modello dell'autorizzazione preventiva ed espressa un gran numero di attività ed opere, data la loro utilità per

---

<sup>110</sup> Si v. in proposito, S. PISCITELLI, *op. cit.*

il conseguimento di obiettivi di politica ambientale. Le stesse ragioni che giustificano l'autorizzazione unica come strumento di semplificazione procedimentale in funzione "incentivante", pertanto, sono alla base delle eccezioni rappresentate dalla P.A.S. e dalle attività soggette a semplice comunicazione.

In questo caso possono senz'altro ritenersi sussistenti le ragioni che giustificano la deroga al meccanismo dell'autorizzazione preventiva: esse consistono nel ridotto impatto ambientale degli impianti di minore dimensione e capacità, che si accompagna al loro contributo al conseguimento di obiettivi di tutela ambientale (nella fattispecie: riduzione delle emissioni di gas-serra).

Il conseguimento di obiettivi di tutela ambientale può considerarsi il fondamento anche di altri due rilevanti misure di semplificazione: l'esonero dall'autorizzazione preventiva e dell'assoggettamento a semplice "comunicazione di inizio attività" delle operazioni di autosmaltimento e di recupero di rifiuti, ora disciplinate dagli artt. 214 e 125 Cod. Amb.

Esse trovano un riferimento diretto nella normativa europea: l'art. 24 della direttiva 2008/98/CE<sup>111</sup> prevede infatti che gli Stati membri possano, a determinate condizioni, esonerare dall'obbligo di autorizzazione preventiva (previsto in via generale dal precedente art. 23 per tutte le attività di trattamento dei rifiuti) le attività di autosmaltimento dei rifiuti non pericolosi e le attività di recupero di rifiuti.

In entrambe le ipotesi, è palese la funzione premiale della deroga, volta ad incentivare attività che corrispondono agli obiettivi perseguiti dalle politiche europee sulla gestione dei rifiuti<sup>112</sup>: lo smaltimento dei rifiuti non pericolosi direttamente nel luogo della loro produzione incentiva infatti il produttore a perseguire la loro riduzione ed è coerente con l'obiettivo di non-esternalizzazione che ispira la normativa in materia (a sua volta discendente dal più generale principio "chi inquina paga"); similmente, l'attività di recupero merita di essere incentivata in quanto persegue gli obiettivi di riutilizzo e riduzione dei rifiuti.

E' evidente che entrambe le attività il cui svolgimento risulta così agevolato possono comportare notevoli pericoli di contaminazione ambientale e rischi per la salute umana, se non eseguite nel rispetto di particolari criteri: ciò caratterizza la deroga in questione, distinguendola nettamente dalle analoghe forme di semplificazione premiale previste, ad esempio, in materia di energie rinnovabili, e spiega la previsione di precise condizioni da parte della normativa europea.

Gli Stati membri sono infatti tenuti a stabilire regole generali basate sul principio delle migliori tecniche disponibili, in analogia a quanto previsto per le procedure autorizzatorie ordinarie, nonché limiti qualitativi e quantitativi con riferimento ai rifiuti interessati dalle operazioni agevolate.

---

<sup>111</sup> Così come le precedenti direttive comunitarie in materia: dir. 2006/12/CE (art. 12), che rinviava alla dir. 91/698/CEE (art. 3), la quale rinviava a sua volta alla dir. 75/442/CEE (art. 11).

<sup>112</sup> Sulle quali si v., per tutti, F. DE LEONARDIS, *I rifiuti: dallo smaltimento alla prevenzione*, in G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2011, 303 ss.

Nel caso di specie, è pertanto l'adeguatezza di tali disposizioni, nonché del sistema di controlli predisposto "a valle" a costituire il parametro che consente di verificare il rispetto della normativa comunitaria e la legittimità delle deroghe all'autorizzazione preventiva.

Il meccanismo della comunicazione di inizio attività per le attività di recupero (art. 216) è al centro di un'interessante dibattito giurisprudenziale, incentrato sulla sua riconducibilità al modello della d.i.a. ovvero a quello del silenzio-assenso<sup>113</sup>.

Esso si concentra sui limiti al potere di controllo e di intervento inibitorio dell'amministrazione a seguito dell'inizio dell'attività, ma pare, come si dirà, più nominalistica che di sostanziale divergenza tra le interpretazioni<sup>114</sup>.

Secondo la tesi che riconduce l'art. 216 ad un'ipotesi di silenzio-assenso, detta disposizione non contemplerebbe una vera e propria deroga al regime autorizzatorio: l'attività di recupero resterebbe, infatti, sottoposta all'autorizzazione preventiva, ma con la previsione di un meccanismo semplificato per il suo ottenimento. Tali affermazioni sembrano motivate dalla volontà di evidenziare la permanenza di penetranti poteri di controllo e conformazione dell'attività del privato in capo all'Amministrazione, ma potrebbero condurre a conseguenze paradossali.

Infatti, se l'art. 216 configurasse realmente un'ipotesi di silenzio-assenso, una volta trascorsi i novanta giorni dall'invio della comunicazione l'Amministrazione dovrebbe conservare, a rigor di logica, soltanto il potere di intervenire in via di autotutela (in senso proprio<sup>115</sup>), essendosi formato tacitamente un titolo abilitativo all'esercizio dell'attività.

Così, però, non è, se si considera l'espressa previsione di cui all'art. 216, comma quarto, che prevede la possibilità di vietare non solo l'inizio, ma anche la *prosecuzione* dell'attività non conforme, senza particolari limiti di tempo o condizioni<sup>116</sup>.

---

<sup>113</sup> Per l'assimilazione al silenzio-assenso propendono Cons. St., Sez. IV, 27 febbraio 2004, n. 2704, T.A.R. Lombardia, Milano, sez. IV, 10 giugno 2009, n. 3946, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it) e, più di recente, T.A.R. Lombardia, Milano, sez. IV, 28 settembre 2011, n. 2311 (in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 5, 504, con nota di A. AVERARDI). A favore della riconduzione alla d.i.a. invece T.A.R. Toscana, sez. II, 14 dicembre 2007, n. 4841, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>114</sup> La giurisprudenza che nega la riconducibilità dell'istituto alla S.C.I.A., infatti, sembra preoccuparsi soprattutto di escludere che le attività di recupero di rifiuti possano ritenersi "liberalizzate" e di riaffermare l'esistenza di poteri conformativi in capo all'Amministrazione. Che la S.C.I.A. configuri un istituto di "liberalizzazione" è peraltro piuttosto discutibile, come si è avuto modo di spiegare (Cap. I, par. 9), anche e soprattutto alla luce delle significative possibilità di intervento "in autotutela" che la giurisprudenza riconosce anche una volta decorsi i termini per l'esercizio dell'attività di controllo.

<sup>115</sup> Ci si riferisce, cioè, ad un'attività di autotutela decisoria analoga a quella esercitata nelle ipotesi di annullamento d'ufficio o revoca, e non alla più ampia nozione di autotutela cui fa riferimento la recente giurisprudenza in materia di S.C.I.A. (si v. la nota seguente).

<sup>116</sup> Come riconosciuto, peraltro, dalle stesse pronunce che riconducono l'istituto al modello del silenzio-assenso, come T.A.R. Lombardia, n. 2311/2011, cit.

A ben vedere, l'unica differenza significativa tra l'istituto in parola e l'attuale versione dell'art. 19 l. n. 241/1990 in materia di S.C.I.A., consiste proprio nella mancata previsione di limiti temporali per l'esercizio del potere di vietare la prosecuzione dell'attività (art. 216, comma quarto): esso attribuisce quindi un potere esercitabile in via ordinaria ed in ogni tempo, senza i limiti che i principi generali e gli artt. 21-*quinquies* e 21-*nonies* l. n. 241/1990 pongono agli interventi in via di autotutela.

La scelta del legislatore appare, peraltro, del tutto coerente con l'esigenza di tutelare interessi di particolare rilevanza - salute ed ambiente - che ben giustifica la creazione di un meccanismo "speciale" rispetto all'art. 19 l. n. 241/1990, capace di garantire una maggiore tutela di tali interessi. La differenza rispetto al modello ordinario - peraltro - pare assottigliarsi alla luce della più recente giurisprudenza in materia di segnalazione certificata di inizio attività, che interpreta con una certa larghezza le possibilità di intervento inibitorio dell'Amministrazione anche una volta scaduto il termine per le verifiche di conformità dell'attività del privato alle norme vigenti<sup>117</sup>.

In altre ipotesi, estranee alla logica premiale, è invece esclusivamente il ridotto impatto ambientale di alcune attività a motivare la deroga al meccanismo dell'autorizzazione preventiva.

E' questo, ad esempio, il caso contemplato dall'art. 124 Cod. Amb. in materia di autorizzazione agli scarichi nei corpi idrici.

La disposizione in parola prevede la possibilità per le Regioni di prevedere forme di "rinnovo tacito" dell'autorizzazione allo scarico di acque reflue domestiche. Il rinnovo tacito dell'autorizzazione, come si è già evidenziato (v. par. 3), non va confuso con la sua proroga tacita, e costituisce una vera e propria deroga al regime dell'autorizzazione preventiva, riconducibile al modello del silenzio-assenso. Proprio per tale ragione, come affermato dalla giurisprudenza costituzionale, tale possibilità deve essere interpretata in senso restrittivo: è stato escluso, ad esempio<sup>118</sup>, che il rinnovo tacito sia estendibile agli scarichi *assimilati* alle acque reflue domestiche.

Nel caso di specie, il legislatore statale ha inteso ridurre gli oneri a carico dei soggetti titolari dell'autorizzazione nelle ipotesi in cui gli scarichi assumono, per la loro natura, la minor potenzialità inquinante: così facendo, ha contribuito ad individuare un livello minimo di livello di protezione ambientale, non derogabile

---

<sup>117</sup> Si v. in proposito alcune pronunce successive al noto arresto dell'Ad. Plen. n. 15/2011, come: TAR Puglia-Bari, Sez. III, 15.12.2011, n. 1890; TAR Umbria – Perugia, sez. I, 22.12.2011, n. 400; Cons. St., sez. IV, ord. 24.01.2012, n. 299, tutte in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it) Con riferimento specifico alla S.C.I.A. in materia edilizia, si v. Corte Cost., 16 luglio 2012, n. 188, in [www.giurcost.it](http://www.giurcost.it). In dottrina, per tutti: G. BOTTINO, *Introduzione alla "segnalazione certificata di inizio attività"*, in *Foro amm. Tar*, 2011,1053 ss. e R. FERRARA, *La segnalazione certificata di inizio attività e la tutela del terzo: il punto di vista del giudice amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, 1, 171 ss.

<sup>118</sup> Corte Cost., n. 133/2012, cit.

in senso peggiorativo dalle Regioni. Il nesso tra quello che potrebbe definirsi "il livello di semplificazione" (in questo caso, livello "massimo") e quello "minimo" di protezione ambientale è quanto mai evidente.

#### 11. *Considerazioni di sintesi.*

Dall'analisi condotta si possono trarre alcune considerazioni di sintesi, muovendo dagli elementi comuni ai diversi istituti analizzati ed agli elementi di criticità emersi e tenendo a mente quanto già rilevato al termine dell'analisi delle procedure di valutazione ambientale (Cap. II).

Il modello adottato dal legislatore per conseguire la semplificazione del complesso sistema delle autorizzazioni ambientali è certamente quello del "procedimento unico", intendendo con esso, principalmente, il tentativo di concentrare in un'unica sede l'attività istruttoria (comprensiva della consultazione e partecipazione del pubblico) che, in base alla normativa vigente (o previgente) sarebbe stata destinata a svolgersi nell'ambito di procedimenti distinti, nonché di unificare le relative decisioni in un singolo atto, capace di sostituire o coordinare distinti titoli abilitativi, a volte anche estranei alla materia ambientale.

L'istituto maggiormente impiegato per conseguire tali effetti è la conferenza di servizi, con riferimento alla quale la disciplina generale contenuta nella legge sul procedimento amministrativo ha acquisito un ruolo via via sempre più esclusivo. Il grado di "specialità" delle discipline settoriali si è in fatti progressivamente ridotto - come registratosi anche in materia di valutazioni ambientali - mentre, parallelamente, le disposizioni di cui agli artt. 14 ss. l. n. 241/1990 sono state elevate a standard difficilmente derogabile sia per i legislatori regionali (si v. l'attuale versione dell'art. 29) che per lo stesso legislatore statale nelle discipline di settore. Ciò in quanto il suo ruolo di "livello essenziale delle prestazioni", che si traduce, nel caso di specie, in livello minimo di semplificazione (quanto all'ambito applicativo ed alle regole acceleratorie, come la disciplina di termini, dell'espressione dei dissensi e del loro eventuale superamento) corrisponde infatti, nella maggior parte delle ipotesi, il livello *più avanzato* cui il legislatore ritiene opportuno addivenire.

L'eccezione più vistosa, rappresentata dall'art. 26 Cod. Amb., che disciplina la conferenza di servizi nell'ambito del procedimento di V.I.A. (determinando, come si è illustrato, seri problemi interpretativi nell'ipotesi in cui l'A.I.A. assorba l'autorizzazione integrata ambientale) appare sostanzialmente isolata, mentre nella disciplina delle autorizzazioni "uniche" e degli altri istituti affini lo schema adottato è quello del rinvio integrale (o con poche eccezioni) agli artt. 14 ss. l. n. 241/1990.

La ridotta "specialità" dei procedimenti ambientali in relazione a tale istituto è bilanciata, invece, dalle ipotesi (eccezionali, ma niente affatto trascurabili) di

applicazione del silenzio-assenso e della d.i.a./S.C.I.A. in questo settore. La disciplina di tali istituti infatti non è praticamente mai riconducibile per intero a quella contenuta negli artt. 19 e 20 della legge sul procedimento amministrativo. Ciò, come si è detto, è spiegabile con la particolare problematicità che tali istituti sollevano nel contesto dei principi del diritto ambientale, la quale giustifica - e spesso anzi impone - il ricorso a forme "depotenziata" rispetto a quelle previste nel diritto amministrativo generale.

## CONCLUSIONI

1. *Diritto dell'ambiente e semplificazione: verso una "specialità ridotta"? La progressiva dequotazione dell'interesse ambientale nell'ambito del procedimento.*

Al termine dell'analisi condotta, è opportuno richiamare all'attenzione alcuni degli assunti dai quali essa ha preso le mosse, per verificarne la coerenza con quanto rilevato nel corso dell'esame del diritto positivo e della sua evoluzione nel tempo.

Tra questi, una particolare rilevanza rivestono le tradizionali affermazioni della dottrina secondo le quali gli interessi ambientali rappresenterebbero una sorta di limite all'applicazione degli istituti di semplificazione procedimentale i quali, di conseguenza, mostrerebbero, nel diritto dell'ambiente, rilevanti elementi di specialità rispetto a quanto riscontrabile nel diritto amministrativo generale.

E' senz'altro vero, e lo si è evidenziato, che il diritto dell'ambiente rappresenta, sotto diversi profili, un terreno difficile per i tentativi di semplificazione procedimentale. Le peculiari caratteristiche della materia - dalla sua intrinseca complessità sotto il piano tecnico all'elevato grado di discrezionalità che le norme riconoscono all'Amministrazione - rendono l'applicazione dei tradizionali modelli ed istituti della semplificazione particolarmente problematica.

A ciò conseguono, in effetti, numerosi elementi di "specialità".

In particolare, non può essere negata l'importanza, anche sotto il profilo più squisitamente teorico, dell'eccezione rappresentata dalla persistente centralità dell'autorizzazione preventiva e discrezionale nel settore, quale modello generale dell'esercizio della funzione amministrativa. Tali elementi forniscono una evidente conferma delle tradizionali valutazioni espresse dalla dottrina e ne suggeriscono la persistente correttezza.

Se si adotta, tuttavia, nell'approccio al problema, una prospettiva dinamica, attenta all'evoluzione del sistema nel tempo, l'impressione che si ricava è piuttosto diversa.

Entrambe le affermazioni, infatti - quella relativa all'interpretazione degli interessi ambientali come limite alla semplificazione e quella relativa alla specialità delle forme e degli istituti della semplificazione nel diritto ambientale - acquistano l'aspetto di posizioni di partenza, tuttora corrette ma evidentemente recessive, sempre meno adeguate ad illustrare la realtà delle cose.

Si è visto che istituti tradizionalmente ritenuti incompatibili con i principi che informano le norme di tutela ambientale, come la dichiarazione/segnalazione di inizio attività ed il silenzio-assenso, non sono affatto sconosciuti nel settore ed è anzi crescente il loro impiego. In alcuni casi, la loro introduzione è motivata dalla volontà di affiancare ai tradizionali strumenti di *command and control* nuove tecniche di tutela dell'ambiente (si pensi al caso delle certificazioni ambientali come presupposto per l'applicazione di istituti di semplificazione dei procedimenti autorizzatori). In altri, essi sono impiegati per incentivare la diffusione di

tecnologie che corrispondono a precisi obiettivi di politica ambientale, come nel caso delle energie rinnovabili.

Ma si è potuto altresì constatare che gli ostacoli alla diffusione di tali istituti poggiano su fondamenta instabili.

Il richiamo ai principi formulati dal giudice comunitario e dalla Corte costituzionale è frequente ed agevole almeno quanto generici sono, nei loro contenuti, i principi stessi. Ciò che è stato dedotto da alcune risalenti discipline ambientali di settore - l'inammissibilità di decisioni tacite - è contraddetto da altre, più recenti norme europee che manifestano una notevole apertura verso forme "semplificate" di decisione.

Allo stesso modo, il richiamo alla necessità di una adeguata acquisizione e ponderazione, in sede procedimentale, degli interessi ambientali, anche qualora fondato su elementi di diritto esclusivamente interno (come alcuni principi costituzionali), segna il passo di fronte all'evoluzione del diritto positivo.

Se si concentra l'attenzione sulle sole disposizioni di cui al Capo IV della legge sul procedimento amministrativo, anche nel testo vigente, risulta piuttosto naturale evidenziare la "specialità" del trattamento riservato agli interessi sensibili e individuarne la giustificazione in principi di rango costituzionale. Ma non appena l'oggetto dell'analisi si estende alla comparazione tra le originarie previsioni della legge n. 241 e quelle attuali, l'impressione muta, divenendo quella di una progressiva, non sempre evidente, ma comunque notevole dequotazione degli interessi ambientali nell'ambito del procedimento. Essa trova conferma, del resto, nell'evoluzione delle discipline di settore e nel sempre più largo uso che di quegli istituti si è fatto nel corso degli anni. Non si può fare a meno di osservare, poi, come fra le deroghe all'applicazione degli istituti di semplificazione più avanzata, s.c.i.a. e silenzio-assenso, il ruolo principale sia ormai svolto dal richiamo alle ipotesi nelle quali il diritto europeo impone l'adozione di decisioni espresse. Ipotesi che, come si è visto, non hanno un sicuro ed incondizionato fondamento in principi generali.

Del resto, come si è illustrato analizzando l'evoluzione della disciplina dei procedimenti di V.I.A. e V.A.S., l'obiettivo della semplificazione è stato recentemente tradotto in un limite generale alla potestà delle Regioni di prevedere forme più incisive di tutela dell'ambiente: possibilità riconosciuta in linea generale ma esclusa nell'ipotesi in cui tale forme si traducano in "ingiustificati aggravati procedurali". Il fatto che gli istituti di semplificazione finiscano per rappresentare un limite al perseguimento, mediante strumenti procedurali, della miglior tutela dell'ambiente è forse il miglior esempio del mutamento di prospettiva che ha caratterizzato l'evoluzione del sistema e della sempre minore correttezza delle tradizionali affermazioni in materia di rapporti tra semplificazione e ambiente.

Se è indiscutibile che l'apparato delle "guarentigie" offerte dalla legge sul procedimento alle amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili, tra i quali gli interessi ambientali, si sia ridotto in conseguenza degli interventi di semplificazione, l'analisi dell'evoluzione dei suoi istituti nella legislazione ambientale fornisce una chiave di lettura utile ad interpretare la vicenda.

La semplificazione, infatti, rappresenta ora tutt'altro che uno strumento "neutrale", essendo invece chiaramente orientata a favorire determinate posizioni - quelle dei soggetti interessati all'emanazione di un provvedimento finale favorevole - e determinati interessi, che potrebbero definirsi interessi "allo sviluppo". Ciò è evidente non soltanto nell'ambito dei procedimenti autorizzatori in senso stretto, ma anche in quelli di valutazione ambientale, che rappresentano la più avanzata ed incisiva forma di tutela preventiva dell'ambiente prevista dall'ordinamento.

L'esame di tali istituti nella legislazione ambientale consente altresì di cogliere due contrastanti tendenze nell'approccio alla semplificazione procedimentale.

Si è evidenziato, infatti, che gli istituti di semplificazione più radicale, cioè la s.c.i.a. e il silenzio-assenso, vengono introdotti, nel diritto ambientale, con elementi di specialità, che li distinguono dal modello generale.

Al contempo, tuttavia, si assiste alla progressiva affermazione del ruolo di un terzo istituto - affiancato ai primi in quanto espressione di "livello essenziale delle prestazioni" (art. 29 l. n. 241/1990) - ove è il modello generale, delineato dal Capo IV della legge sul procedimento, a trovare applicazione, con sempre più rari e meno rilevanti adattamenti: la conferenza di servizi. Essa è al centro di ogni tentativo di semplificazione dei procedimenti in materia ambientale e svolge il ruolo che, in altri settori, ha ormai assunto la segnalazione certificata di inizio attività, come modello generale di esercizio della funzione amministrativa, ad applicazione generalizzata.

Il fatto che i tre istituti siano stati affiancati, dal legislatore, nella loro riconduzione ai l.e.p., consente di trarre alcune osservazioni di carattere sistematico dalle opposte tendenze testé illustrate.

Si può notare, infatti, che nel diritto ambientale ciò che è posto, sul piano generale, come "livello minimo" di semplificazione con riferimento a s.c.i.a. e silenzio-assenso è spesso giudicato eccessivo e necessita di appositi interventi di depotenziamento (lo si è visto esaminando la disciplina delle operazioni di recupero di rifiuti). Lo stesso livello minimo è invece raramente derogato con riferimento alla conferenza di servizi, ove anzi le rare ipotesi di adattamento si traducono in opposte misure di potenziamento dell'istituto (si pensi alla speciale conferenza "istruttoria" nell'ambito del procedimento di V.I.A. a seguito delle ultime riforme).

Tutti e tre gli istituti, nel corso della loro evoluzione, hanno subito modifiche significative ed orientate ad incrementarne sia l'ambito di applicazione che le potenzialità. Quelle incidenti più direttamente sulla tutela degli interessi

ambientali hanno riguardato, in particolare, la disciplina della s.c.i.a., che ammette ora - almeno apparentemente - la sostituzione di alcuni atti di competenza delle amministrazioni ambientali e quella della conferenza di servizi, ove la posizione di tali amministrazioni è stata progressivamente avvicinata a quella di tutte le altre. In entrambi i casi, l'impressione che si ricava è quella di una "specialità ridotta" degli interessi ambientali e del diritto ambientale in rapporto a quello generale, che trova conferme anche nei principali tra i suoi istituti tipici.

Si è osservato, infatti, che nell'ambito della valutazione d'impatto ambientale la posizione delle amministrazioni preposte alla tutela di interessi ambientali è tutelata in modo ancor meno rilevante di quanto previsto, in via generale, dalla disciplina della conferenza di servizi (la quale già deroga, parzialmente, agli artt. 16 e 17 della l. n. 241/1990), a causa del meccanismo che consente all'autorità competente di assumere la decisione finale prescindendo totalmente dai loro apporti, alla scadenza del termine per la conclusione del procedimento.

## *2. I problemi del "procedimento unico": il caso di VAS, VIA e AIA.*

Nell'ambito del diritto ambientale, come evidenziato dall'analisi condotta su alcuni dei più rilevanti istituti del settore, la semplificazione è stata perseguita principalmente attraverso il modello dell'unificazione procedimentale: il "procedimento unico", nel quale confluiscono più procedimenti originariamente distinti, costituisce senz'altro il modello dominante, e trova le sue principali espressioni nella V.I.A. e nell'A.I.A.

L'esempio più significativo è fornito dall'evoluzione della disciplina della valutazione d'impatto ambientale, ove la scelta originaria di configurare un procedimento autonomo e parallelo ha ceduto rapidamente il posto alla diversa tecnica dell'unificazione, a costo di mutare sensibilmente la natura dell'istituto, allontanandolo dal modello comunitario (sia pure in modo compatibile con le previsioni delle direttive).

La tendenza all'unificazione dei procedimenti, con l'obiettivo di conseguire la riduzione dei tempi e degli oneri gravanti sui soggetti coinvolti, appare, in sé, del tutto compatibile con i principi della tutela ambientale.

Anche prescindendo dall'ovvio richiamo al principio di integrazione, che - a ben vedere - non implica affatto l'adozione di uno specifico modello nella disciplina dei procedimenti amministrativi, è sufficiente considerare che la scelta dell'unificazione può rivelarsi addirittura obbligata in considerazione degli specifici obiettivi di tutela ambientale perseguiti, come si è osservato trattando dell'autorizzazione integrata ambientale.

Anche nelle ipotesi in cui essa persegue direttamente quest'ultimo obiettivo, del resto, non esistono ragioni di principio che ne sconsiglino l'adozione, fatta salva la necessità di disegnare gli istituti in modo coerente con i loro obiettivi

Le criticità di tale modello emergono, in effetti, proprio sotto questo profilo, come appare evidente dall'analisi dell'evoluzione dei tre istituti della valutazione strategica, della valutazione d'impatto ambientale e dell'autorizzazione integrata ambientale.

Si è osservato che proprio la ricerca della semplificazione ha progressivamente avvicinato la V.I.A. ad un procedimento autorizzatorio e che al fine di conseguire un migliore coordinamento tra V.I.A. e V.A.S. perfino la valutazione strategica è stata "contaminata" con simili caratteristiche.

Da ciò derivano, com'è inevitabile, gravi incertezze e difficoltà nel coordinamento tra le due principali valutazioni ambientali e l'autorizzazione integrata. Paradossalmente, quindi, la ricerca di un migliore coordinamento attraverso la concentrazione delle fasi istruttorie, la sostituzione degli atti finali e la limitazione della discrezionalità mediante la valorizzazione dell'autovincolo, si è rivelata in parte controproducente, facendo convergere tre istituti che il diritto europeo concepisce come chiaramente distinti verso un curioso ibrido, la cui gestione appare particolarmente complessa.

Lo dimostrano gli sforzi compiuti dalla giurisprudenza per rimarcare le differenze tra oggetto e finalità di V.I.A. e A.I.A. e la difficoltà dei legislatori regionali di predisporre modalità concrete di unificazione che si rivelino, ad un tempo, efficaci tanto nel perseguimento degli obiettivi di tutela che di quelli della riduzione di tempi e oneri.

### 3. (Segue): *l'esempio delle autorizzazioni uniche.*

Se la difficoltà di operare l'unificazione conservando le specifiche finalità dei singoli istituti rappresenta, a livello di *policy*, la principale sfida, dall'analisi condotta emerge un secondo aspetto critico, che riguarda più da vicino gli aspetti tecnico-giuridici della loro disciplina.

I problemi legati all'individuazione dell'efficacia delle autorizzazioni "uniche" ed in particolare della loro portata sostitutiva, spesso incerta, evidenziano infatti una scomoda verità.

Il livello più avanzato di semplificazione può essere raggiunto soltanto attraverso l'attribuzione all'autorizzazione unica di una portata tendenzialmente onnicomprensiva, rendendola l'unico titolo abilitativo necessario all'esercizio di un'attività (l'esempio più compiuto di istituto avente tali caratteristiche è rappresentato senz'altro dall'autorizzazione unica per gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili).

Si è visto, tuttavia, che una simile soluzione rende estremamente complessa la concentrazione in un unico procedimento di tutti gli apporti necessari al fine di addivenire ad una decisione ponderata, per la estrema diversità degli interessi coinvolti e, di conseguenza, l'elevato numero di amministrazioni partecipanti.

Al contrario, l'opzione per un effetto sostitutivo più limitato, con la tassativa elencazione dei titoli abilitativi e dei diversi atti ricompresi nell'autorizzazione (si pensi alla bozza originale del regolamento governativo di disciplina della nuova autorizzazione ambientale unica per le P.M.I.), consente una più agevole gestione del procedimento, ma limita fortemente le potenzialità (e di conseguenza l'utilità) dell'istituto di semplificazione.

Ciascuno dei due modelli, probabilmente, può apparire più o meno adeguato a seconda delle specifiche caratteristiche dell'attività che ne costituisce il riferimento, ma entrambi confermano una medesima esigenza: una volta individuata nell'unificazione di procedimenti ed atti il modello prescelto, maggiore è il risultato che si intende conseguire in termini di semplificazione, maggiore sarà la difficoltà di gestione del procedimento. Dal punto di vista del legislatore, una simile difficoltà può essere affrontata, come si è avuto modo di rilevare, solo attraverso una disciplina maggiormente dettagliata delle sue fasi, dei suoi termini, e delle conseguenze di ogni azione (o inerzia) dei suoi principali attori, siano essi soggetti pubblici o privati.

L'analisi condotta ha però mostrato una tendenza del tutto opposta: quella ad affrontare ogni difficoltà relativa alla gestione di procedimenti complessi, quali sono necessariamente quelli "unificati", attraverso l'impiego - ed il rinvio - ad un singolo istituto: la conferenza di servizi di cui gli artt. 14 ss. della legge n. 241/1990.

#### *4. La conferenza di servizi come istituto cardine della semplificazione in materia ambientale.*

Nell'ambito del diritto ambientale, la conferenza di servizi occupa, in effetti, un ruolo ormai paragonabile a quello che la segnalazione certificata d'inizio attività e il silenzio-assenso svolgono in altri settori dell'ordinamento.

Tutti i principali tentativi di semplificazione procedimentale prevedono il suo impiego, quando non si risolvono nella semplice previsione che un dato procedimento si svolga nella forma della conferenza di servizi. I risultati conseguiti, come si è visto, sono spesso deludenti, poiché i tradizionali problemi dell'istituto - che investono praticamente ogni aspetto del suo funzionamento - si ripropongono per intero nell'ambito dei procedimenti interessati.

Si è anche osservato come, in buona parte dei casi, le norme di settore facciano integralmente rinvio alla disciplina generale dettata dagli artt. 14 ss. l. n. 241/1990, senza prevedere deroghe se non sotto profili puramente formali, o di minimo rilievo.

Ci si può chiedere, di conseguenza, se le difficoltà riscontrate nell'impiego dell'istituto nell'ambito del diritto ambientale siano imputabili a carenze proprie dell'istituto ovvero all'assenza di sforzi per un suo adattamento alle peculiarità dei

singoli procedimenti, che contrasta con gli sforzi compiuti in relazione a s.c.i.a. e silenzio-assenso.

Posto in questi termini, tuttavia, il quesito non appare corretto, e rischia anzi di risultare fuorviante.

Non si può ignorare, infatti, che l'evoluzione dell'istituto nella sua disciplina generale, interna al Capo IV della legge sul procedimento amministrativo, ha visto al centro proprio il ruolo degli interessi sensibili ed *in primis* degli interessi ambientali. Nei numerosissimi passaggi che hanno condotto la conferenza di servizi dall'originaria ipotesi di accordo procedimentalizzato all'attuale, complesso "meccanismo di decisione", il legislatore ha sempre avuto riguardo per la peculiare disciplina degli interessi sensibili: prima, sforzandosi di circondare i soggetti che ne risultano portatori di particolari garanzie ed in seguito muovendo verso una quasi totale equiparazione di questi alle altre amministrazioni pubbliche.

Il tentativo di conseguire la semplificazione mediante la conferenza di servizi, in altri termini, è stato perseguito quasi esclusivamente adattando la sua disciplina generale alle esigenze di una sempre maggiore celerità e garanzia del risultato ed avendo a mente proprio le specifiche ipotesi applicative nelle quali esse incontravano ostacoli nei peculiari istituti del diritto ambientale (come V.I.A., V.A.S. e A.I.A.). Il fatto che la disciplina del coordinamento tra procedimenti di valutazione ambientale ed altri procedimenti amministrativi abbia trovato la sua sede principale proprio nell'ambito degli artt. 14 ss. ne è forse la prova più evidente.

Di conseguenza, non appare molto sensato domandarsi se la conferenza di servizi necessiti di particolari adattamenti per fungere da efficace strumento di semplificazione dei procedimenti in materia ambientale: è piuttosto la sua disciplina generale ad essere stata ripetutamente modificata per adattarla alle specifiche criticità che nell'ambito di essi sorgevano.

Tali adattamenti hanno riguardato principalmente, come si è visto, le modalità di superamento dell'inerzia e del dissenso delle amministrazioni coinvolte. In conseguenza di esse, le potenzialità maggiori dell'istituto - una volta insite nell'incentivo che esso determinava, in via di mero fatto, al raggiungimento di una posizione comune - si concentrano ora nelle sue caratteristiche di "meccanismo di decisione".

Proprio tali caratteristiche, tuttavia, appaiono particolarmente problematiche se messe in relazione con le peculiarità del diritto ambientale.

Ciò, non soltanto poiché contribuiscono a rendere superabili ipotesi di inerzia o dissenso che non trovano soluzione - o soluzione altrettanto agevole - in altri istituti (si pensi alla possibilità di prescindere da un parere o da una valutazione tecnica, accordata dall'art. 14-ter, comma quarto, in luogo del ricorso avverso il silenzio ai sensi dell'art. 31 c.p.a.). A ben vedere, infatti, ciò che appare più stridente con i principi della tutela ambientale è che i meccanismi della conferenza

di servizi rendono possibile una vera e propria cesura tra il momento istruttorio e quello decisorio, aprendo all'espressione della posizione dei soggetti coinvolti in modo "de-formalizzato" e limitando alle sole ipotesi di dissenso l'onere di manifestare secondo modalità determinate (cioè con una puntuale motivazione) la decisione dell'ente.

Come può considerarsi coerente con la necessità di una effettiva ponderazione degli interessi ambientali nell'ambito del procedimento il fatto che il silenzio di un'amministrazione preposta alla loro tutela venga automaticamente considerato come assenso? E il meccanismo dell'automatica ed obbligatoria devoluzione ad un organo politico della decisioni finali a seguito del dissenso "qualificato" di tali amministrazioni contribuisce forse ad attenuare il problema?

Tali interrogativi, che la dottrina solleva da tempo, sono resi ancor più stringenti dalla scelta del legislatore di incentrare sulla conferenza dei servizi tutti i principali sforzi di semplificazione dei procedimenti in materia ambientale.

##### *5. Al punto di partenza: ancora la "difficoltà di semplificare"?*

Se è vero, come si è affermato più volte, che il diritto dell'ambiente costituisce un significativo "banco di prova" per i tentativi di semplificazione amministrativa ed in particolar modo per quelli di tipo procedimentale, a seguito dell'analisi condotta dovrebbe essere possibile trarre conclusioni valide sul piano generale, oltre i confini della materia.

In questa prospettiva, una considerazione, più di ogni altra, appare opportuna.

Il legislatore italiano ha da sempre perseguito l'obiettivo della semplificazione - sia in campo normativo che in quelli dell'organizzazione e dell'azione amministrativa - attraverso il ricorso ad interventi ed istituti dalla portata generale, che si pretendono capaci di effetti "rivoluzionari" e di sistema.

Alla base dei decreti taglia-leggi, con il loro corredo di eccezioni espresse ed implicite, e della trasformazione del silenzio-assenso in modalità "ordinaria" per la conclusione dei procedimenti ad istanza di parte (salve le innumerevoli ipotesi di deroga) si trova, a ben vedere, la medesima *ratio* ispiratrice: l'idea che la migliore forma di semplificazione (o, più pessimisticamente, l'unica modalità possibile) sia quella che non tiene in alcun conto gli elementi di complessità del sistema ma cerca, anzi, di prescindere.

La semplificazione dei procedimenti in materia ambientale, pur con tutte le sue peculiarità, non è affatto immune da tale scelta, né rappresenta, in relazione ad esso, una significativa eccezione. Nella quasi totalità dei casi, l'obiettivo della semplificazione è stato perseguito con tecniche del tutto analoghe a quelle impiegate in altri settori dell'ordinamento ed in piena coerenza con l'evoluzione di quegli istituti la cui disciplina, da oltre vent'anni, è scolpita nell'ambito della disciplina generale del procedimento amministrativo.

Ma il diritto dell'ambiente, proprio in ragione delle sue peculiarità, è forse in grado di mostrare con maggiore evidenza la debolezza di fondo della scelta operata dal legislatore.

Esso dimostra, ad esempio, quanto sia illusoria l'idea di ridurre la complessità dell'azione amministrativa prescindendo dall'esigenza di buone regole. Ove per buone regole si dovrebbero intendere non - come spesso si è creduto - miracolosi strumenti idonei ad una applicazione generalizzata, ma piuttosto la difficile ricerca, in ciascun settore, di una disciplina completa e coerente, adatta alle specifiche circostanze e soggetta a periodica revisione.

Parimenti, essa evidenzia come la prospettiva di lasciare all'Amministrazione e agli interpreti il compito di individuare le soluzioni operative più idonee a fronte di norme vaghe, imprecise e spesso frutto di una pessima tecnica legislativa (si pensi al recentissimo esempio dell'Autorizzazione unica ambientale per le P.M.I.) sia parimenti illusoria, quando non controproducente.

L'impressione, in definitiva, è che troppo spesso sia stata trascurata l'amara, ma incontestabile verità che un Maestro del diritto amministrativo (Elio Casetta) aveva sintetizzato nell'espressione "difficoltà di semplificare". Una difficoltà che si evidenzia, nel diritto dell'ambiente, in modo particolare, e dalla quale si possono trarre insegnamenti utili sul piano generale.

## BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *La semplificazione amministrativa*, Bologna, 1999.
- AICARDI, *Le valutazioni tecniche*, in SANDULLI M. A. (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, 715.
- ALIBRANDI, *La valutazione di impatto ambientale secondo la "legge obiettivo" [...]*, in *Foro amm. CdS*, 2003, 10, 3179.
- ALPA, *Il diritto soggettivo all'ambiente salubre: "nuovo diritto" o espediente tecnico?*, in *Resp. civ. e prev.*, 1998, 1, 4.
- AMIRANTE (a cura di), *Diritto ambientale e Costituzione. Esperienze europee*, Milano, 2000.
- AMOROSINO, *L' "amministrativizzazione" del diritto delle imprese*, in *Dir. amm.*, 2011, 3, 607.
- AMOVILLI, *Le "complicazioni" in materia di semplificazione amministrativa (...)*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it)
- ANDREIS, *La conclusione inespressa del procedimento*, Milano, 2006.
- ANGELETTI (a cura di), *Partecipazione, accesso e giustizia nel diritto ambientale*, Napoli, 2011.
- AQUARONE, *La denuncia di inizio attività. Profili teorici*, Milano, 2000.
- ATKINSON – CANTER – RAVAN, *The influence of incomplete or unavailable information on environmental impact assessment in the USA*, in *Environmental Impact Assessment Review*, 2006, 26, 448.

- BARKER – WOOD, *An evaluation of EIA system performance in eight EU countries*, in *Environmental Impact Assessment Review*, 1999, 19, 387.
- BAUMAN, *Modus vivendi. Inferno e utopia del mondo liquido*, Bari, 2007.
- BECK, *Conditio humana. Il rischio nell'età globale*, Bari, 2011.
- BECK, *La società del rischio*, Roma, 1986.
- BENEDETTI, *Certificazioni "private" e pubblica fiducia*, in *Il dir. econ.*, 2006,1, 7.
- BENEDETTI, *Profili di rilevanza giuridica delle certificazioni volontarie ambientali*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2012, 1-2, 5.
- BENETAZZO, *Silenzio-assenso e dovere dell'Amministrazione di svolgere l'istruttoria: spunti di riflessione offerti da una fattispecie in tema di sanatoria di opere edilizie abusive*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)
- BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1952, 126.
- BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, Venezia, 1967.
- BERGONZINI, *Legge dello Stato sull'azione amministrativa e potestà legislativa regionale*, in *Dir. amm.*, 2006, 23.
- BIGNAMI, *Il tempo del procedimento e il tempo del processo secondo la prospettiva del diritto costituzionale*, in *Foro amm. CdS*, 2011, 12, 3843.
- BIN, *Dissensi in Conferenza di servizi e incauto deferimento della decisione alle "Conferenze intergovernative": le incongruenze della legge 15/2005*, in *Le Regioni*, 2006, 339.
- BIRNIE – BOYLE – REDGWELL, *International Law and the Environment*, Oxford Univ. Press, 2009.
- BONE, *Procedure, participation, rights*, in *Boston University Law Review*, 2010, 90, 1011.
- BOSCOLO, *La V.I.A. "accelerata" per le grandi opere: l'interesse ambientale quale limite alla semplificazione*, in *Urb. app.*, 2003, 2, 129.

- BOSCOLO, *La VIA "accelerata" per le grandi opere: l'interesse ambientale quale limite alla semplificazione*, in *Urb. app.*, 2003, 2, 129.
- BOSCOLO, *Nozione comunitaria di autorizzazione e di VIA* (nota a Corte Giust. CE, Sez. V, 7 gennaio 2004, in C-201/02), in *Urb. app.*, 2004, 418.
- BOSELDMANN, *The principle of sustainability*, Ashgate Publ. Co., 2008.
- BOTTINO, *Introduzione alla "segnalazione certificata di inizio attività"*, in *Foro amm. Tar*, 2011, 3, 1053.
- BOYLE – MANDERSON, *Human Rights approaches to environmental problems*, Clarendon, 1996.
- BUFFONI, *La "dottrina" dello sviluppo sostenibile e della solidarietà intergenerazionale. Il giusto procedimento di normazione ambientale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).
- BUONFRATE, *Postille agli appunti per un approccio (sintattico-)sistematico al diritto ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, 279.
- CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007.
- CAIANIELLO, *La tutela degli interessi individuali e delle formazioni sociali nella materia ambientale*, in *Foro Amm.*, 1987, 1313.
- CAMMELLI, *L'amministrazione per collegi*, Bologna, 1980.
- CANTER, *Environmental impact assessment*, McGraw-Hill, 1996.
- CARANTA, *Interest representation in administrative proceedings*, Napoli, 2008.
- CARAPPELLUCCI, *Il potere d'ordinanza oltre l'emergenza: i problemi dell'impiego ordinario di uno strumento extra ordinem*, in *Foro Amm. Tar*, 2010, 1, 321.
- CARAPPELLUCCI, *La tutela dell'ambiente tra amministrazione attiva e funzione consultiva: contraddizioni di una disciplina ai limiti dell'irragionevolezza*, in *Dir. e proc. amm.*, 2011, 2, 611.

- CARAPPELLUCCI, *Le ordinanze contingibili e urgenti in materia di rifiuti: la nuova declinazione di un istituto controverso*, in *Ambiente e Diritto*, 2009, [www.ambienteditto.it](http://www.ambienteditto.it).
- CARAVITA, *Diritto dell'ambiente e diritto allo sviluppo: profili costituzionali*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996, 343.
- CARAVITA, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna, 1990.
- CARBONE, *Procedimento amministrativo e partecipazione: giurisprudenza amministrativa e costituzionale e concezioni dell'idea di giustizia*, in *Dir. pubb.*, 2009, 1, 231.
- CARINGELLA, *La responsabilità della pubblica amministrazione*, Roma, 2012.
- CARTEI - GIANNELLI, *Cambiamento climatico ed energie rinnovabili*, in FRACCHIA - OCCHIENA, *Climate change: la risposta del diritto*, Napoli, 2010, 274.
- CASSETTA, *La difficoltà di "semplificare"*, in *Dir. amm.*, 1998, 3-4, 335.
- CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, XIV<sup>^</sup> ed., Milano, 2012.
- CASSESE, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 1983.
- CATENACCI, *I reati ambientali e il principio di offensività*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2010, n° 0, 43.
- CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000.
- CERULLI IRELLI, *Modelli procedurali alternativi in tema di autorizzazioni*, in *Dir. amm.*, 1993, 55.
- CERUTI, *L'accesso alla giustizia amministrativa in materia ambientale in una recente sentenza della Corte di Giustizia e la lunga strada per il recepimento della convenzione di Aarhus da parte dell'Italia*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, 1, 114.
- CHIEPPA, *La (possibile) rilevanza costituzionale della semplificazione dell'azione amministrativa*, in *Giornale dir. amm.*, 2009, 257.
- CHITI – URSO (a cura di), *Studi sul Codice dell'Ambiente*, Torino, 2009.

- CHITI, *L'invalidità degli atti amministrativi per violazione di disposizioni comunitarie e il relativo regime processuale*, in *Dir. amm.*, 2003, 687.
- CIVITARESE MATTEUCCI, *La forma presa sul serio. Formalismo pratico, azione amministrativa ed illegalità utile*, Torino, 2006.
- CLARICH, *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, in *Dir. pubb.*, 2007, 1, 219.
- CLARICH, *Termine del procedimento e potere amministrativo*, Torino, 1995.
- COCCO – MARZANATI – PUPILELLA, *Ambiente. Il sistema organizzativo ed i principi fondamentali*, in M. P. CHITI – G. GRECO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, cit., 176.
- COGNETTI, *Quantità e qualità della partecipazione: tutela procedimentale e legittimazione processuale*, Milano, 2000.
- CONTE, *I lavori della conferenza di servizi*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, 652.
- CORDINI, *Diritto ambientale comparato*, in P. DELL'ANNO - E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Padova, 2012, vol. I, 101.
- COSENTINO, *Spunti di semplificazione amministrativa nel d.lgs. n. 152/2006*, in *Amb. svil.*, 2006, 5, 413.
- CROSETTI – FERRARA – FRACCHIA – OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, Bari, 2008.
- CROSETTI, *La semplificazione procedimentale nel governo del territorio: conferenze e accordi di copianificazione*, in *Quaderni regionali*, 2011, 1, 21.
- CROSETTI, *Natura e funzioni della V.I.A.*, in AA.VV., *Scritti in onore di Elio Casetta*, Napoli, 2001, 1197.
- CUDIA, *I diritti di informazione e partecipazione tra chiunque e interessato*, in M.P. CHITI – R. URSI (a cura di), *Studi sul codice dell'ambiente*, Torino, 2009, 215.

- D'ALESSIO - TANCREDI, *Valutazione Impatto ambientale*, in *Enc. Giur.*, Milano, 1994, II, 1-9.
- DALFINO, *Per un diritto procedimentale dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996, 653.
- DALLE, *Instruments of a universal toolbox or gadgets of domestic administration? The Aarhus convention and global governance*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2008, 1.
- D'APUZZO, *Autorizzazione e libertà nella disciplina del commercio*, in *Dir. e proc. amm.*, 2011, 3, 919.
- DE BENEDETTI, *La tutela dell'ambiente in un decennio di giurisprudenza costituzionale: dall'interesse trasversale al bene unitario*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it).
- DE CESARIS, *Il miraggio della semplificazione* (nota a Cons. St., sez. V, 6 dicembre 1993, n. 1262), in *Riv. giur. amb.*, 1994, 669.
- DE LEONARDIS, *I rifiuti: dallo smaltimento alla prevenzione*, in G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2011, 303.
- DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, 2005.
- DE MULDER, *La nuova direttiva sulla valutazione degli effetti di piani e programmi sull'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2001, 939.
- DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004.
- DELLA CANANEA - FRANCHINI, *I principi dell'amministrazione europea*, Torino, 2010.
- DELLA CANANEA, *I procedimenti amministrativi dell'Unione Europea*, in M. P. CHITI – G. GRECO, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007, 497.
- DELL'ANNO - PICOZZA, *Il nuovo regime autorizzatorio degli impianti di energia elettrica*, Torino, 2003.
- DELL'ANNO - PICOZZA, *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I, Padova, 2006.

- DELL'ANNO, *Ambiente (diritto amministrativo)* in P. DELL'ANNO - E PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Padova, 2012, 285.
- DELL'ANNO, *Elementi di diritto dell'ambiente*, Padova, 2008.
- DELL'ANNO, *La ponderazione degli interessi ambientali nel procedimento amministrativo ed i riflessi nella tutela processuale*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1989, 1, 92.
- DELL'ANNO, *La valutazione d'impatto ambientale*, Rimini, 1987.
- DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale*, Padova, 1998, 2003.
- DELSIGNORE, *La valutazione tecnica ed i suoi riflessi sul procedimento*, in *Foro amm. CdS*, 2010, 5, 1121.
- DI CRISTINA, *Lo Statuto delle imprese: una tutela disorganica*, in *Giornale dir. amm.*, 2012, 4, 355.
- DINELLI, *L'applicabilità del silenzio-assenso al nulla osta dell'Ente parco* (nota a Cons. St., Sez. VI, 29 dicembre 2008, n. 6591), in *Riv. quad. dir. amb.*, 2010, 0, 103.
- DIJANOKOV – C. MCLIESH – R. RAMALHO, *Regulation and Growth*, The World Bank, 2006.
- D'ORSOGNA - LOMBARDI, *Il silenzio-assenso*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, 801.
- D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, Torino, 2002.
- DWORKIN, *A matter of principle*, Harvard University Press, 1985.
- ESPOSITO, *Tutela dell'ambiente e attività dei pubblici poteri*, Torino, 2008.
- FABRIZIO, *Ma non è meglio l'autorizzazione unica?*, in *Amb. Svil.*, 1998, 6, 513.
- FARES, *Il procedimento amministrativo*, in CORSO - LOPILATO, *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Milano, 2006, 563.

- FERRARA, *“Interessi tutelati” - Commento all’art. 26 t.u. Cons. St.*, in A. ROMANO (a cura di), *Commentario breve alle leggi sulla giustizia amministrativa*, Padova, 2001, 355.
- FERRARA, *Commento all’art. 24 d.lgs. n. 152/2006*, in R. FERRARA - G.F. FERRARI, *Commentario breve alle leggi in materia di urbanistica ed edilizia*, Padova, 2010, 719.
- FERRARA, *Commento all’art. 26 d.lgs. n. 152/2006*, in R. FERRARA - G.F. FERRARI, *Commentario breve alle leggi in materia di urbanistica ed edilizia*, cit., 728.
- FERRARA, *I principi comunitari della tutela dell’ambiente*, in *Dir. amm.*, 2005, 509.
- FERRARA, *L’ordinamento della sanità*, Torino, 2007.
- FERRARA, *La legge sul procedimento amministrativo*, in *Dir. e proc. amm.*, 2011, 1, 59.
- FERRARA, *La protezione dell’ambiente e il procedimento amministrativo nella società del rischio*, in *Dir. soc.*, 2006, 507.
- FERRARA, *La segnalazione certificata di inizio attività e la tutela del terzo: il punto di vista del giudice amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, 1, 193.
- FERRARA, *La valutazione di impatto ambientale fra discrezionalità dell’amministrazione e sindacato del giudice amministrativo*, in *Foro Amm. Tar.*, 2010, 10, 3179.
- FERRARA, *Le “complicazioni” della semplificazione amministrativa: verso un’amministrazione senza qualità?*, in *Dir. proc. amm.*, 1999, 323.
- FERRARA, *Modelli e tecniche di tutela dell’ambiente: il valore dei principi e la forza della prassi*, in *Foro amm. Tar.*, 2009, 6, 1945.
- FERRARA, *Precauzione e prevenzione nella pianificazione del territorio: la “precauzione inutile”?*, in *Riv. giur. edil.*, 2012, 2, 61.
- FERRARA, *Valutazione di impatto ambientale e organismi geneticamente modificati: alle origini del problema*, in *Foro amm. Tar.*, 2002, 3456.

- FERRARA (a cura di), *La valutazione di impatto ambientale*, Padova, 2000.
- FIENGA - MUOLLO, *La semplificazione del procedimento nelle pronunce dei giudici amministrativi*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2012, 12, 1224.
- FILIPPUCCI, *La valutazione d'impatto ambientale*, Perugia, 2009.
- FOLLIERI, *Le funzioni amministrative nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, 439.
- FONDERICO, *"La muraglia e i libri": legge delega, testi unici e codificazione del diritto ambientale*, in *Giornale dir. amm.*, 2005, 585.
- FONDERICO, *Il nuovo tempo del procedimento, la d.i.a. ed il silenzio-assenso*, in *Giornale dir. amm.*, 2005, 1017.
- FONDERICO, *La "manovra di agosto"*, in *Giornale dir. amm.*, 2012, 1, 18.
- FORTE, *La conferenza di servizi*, Padova, 2000.
- FRACCHIA - MATASSOGLIO, *Lo sviluppo sostenibile alla prova: la disciplina di VIA e VAS alla luce del d.lgs. n. 152/2006*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2008, 121.
- FRACCHIA – OCCHIENA, *Teoria dell'invalidità dell'atto amministrativo e art. 21-octies: quando il legislatore non può e non deve*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it)
- FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in G. ROSSI, *diritto dell'ambiente*, Torino, 2011, 170.
- FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile*, Napoli, 2010.
- FRACCHIA, *Principi di diritto ambientale e sviluppo sostenibile*, in P. DELL'ANNO - E. PICOZZA (diretto da), *Trattato*, cit., 559.
- FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. econ.*, 2002, 215.
- FRACCHIA, *The legal definition of Environment from rights to duties*, Milano, 2005.
- FREGO LUPPI, *L'autorizzazione alla costruzione ed all'esercizio di infrastrutture energetiche*, in *Dir. amm.*, 2007, 3, 459.

- GABRIOTTI, *L'autorizzazione integrata ambientale*, in *Amb. Svil.*, 2000, 5, 425.
- GALETTA, *Il procedimento amministrativo nella scienza del diritto amministrativo in Italia: linee generali di sviluppo e critica di alcune recenti "involuzioni"*, in *Foro amm. Tar*, 2011, 3779.
- GALETTA, *Notazioni critiche sul nuovo art. 21-octies della l. 241/1990*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it).
- GALETTA, *Violazione di norme sul procedimento e annullabilità del provvedimento*, Milano, 2003.
- GALLO, *La riforma della legge sull'azione amministrativa ed il nuovo Titolo V della Cost.*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it).
- GALLO, *Leggi di liberalizzazione e poteri della pubblica amministrazione*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it).
- GALOTTO, *Le valutazioni ambientali ex ante: VAS, VIA e IPPC*, in *Amb. Svil.*, 2007, 9, 803.
- GANDINO - GRASSI, *Le figure autorizzatorie volte alla tutela dell'ambiente: procedimenti e provvedimenti*, in VIPIANA (a cura di), *Il diritto all'ambiente salubre: gli strumenti di tutela*, Milano, 2005, 153.
- GANDINO, *Note critiche a margine del nuovo regime autorizzatorio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti convenzionali*, in *Dir. econ.*, 2006, 3, 517.
- GANDINO, *Via e "grandi opere": le nuove frontiere della semplificazione amministrativa*, in *Foro amm. Tar*, 2005, 4, 1048.
- GARDINI, *La conferenza di servizi*, in *Giornale dir. amm.*, 2005, 5, 488.
- GARDINI, *La conferenza di servizi: la complicata esistenza di un istituto di semplificazione*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2006.
- GAROFOLI, *Semplificazione e liberalizzazione dell'attività amministrativa nel contesto del riformismo amministrativo italiano degli ultimi decenni*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), 2010.

- GIAMPIETRO, *Criteri tecnici o discrezionali ne, c.d. giudizio di compatibilità ambientale? Proposte di coordinamento della VIA con gli altri procedimenti autorizzatori*, in *Riv giur. amb.*, 1995, 395.
- GIAMPIETRO, *Delega al governo per il t.u. ambientale: un corsa (utile?) contro il tempo*, in *Amb. Svil.*, 2005, 105.
- GIAMPIETRO, *Diritto alla salubrità dell'ambiente*, Milano, 1980.
- GIAMPIETRO, *I criteri direttivi specifici (?) della legge delega sui testi unici ambientali*, in *Amb. Svil.*, 2005, 205.
- GIAMPIETRO, *Il terzo correttivo (n. 128/2010) al TUA: sintesi e prospettive*, in *Amb. svil.*, 2010, inserto n. 11, III.
- GIAMPIETRO, *Né Testo Unico, né Codice dell'ambiente ... ma un unico contenitore per discipline differenziate*, in *Amb. svil.*, 2006, 405.
- GIANNINI, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1973, I, 15.
- GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1983.
- GIDDENS, *The consequences of modernity*, Cambridge Univ. Press, 1990.
- GIOVAGNOLI, *I vizi formali e procedurali*, in SANDULLI M.A. (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, 950.
- GLENN, *Tradizioni giuridiche del mondo*, Bologna, 2011.
- GOLA, *L'amministrazione degli interessi ambientali*, Milano, 1995.
- GOSO, *Nuove regole in materia di conclusione del procedimento amministrativo*, in *Urb. app.*, 2012, 6, 645.
- GRASSI - CECCHETTI - ANDRONIO, *Ambiente e diritto*, II, Firenze, 1999.
- GRASSI, *Principi costituzionali e comunitari per la tutela dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996, 907.
- GRASSI, *Procedimenti amministrativi e tutela dell'ambiente*, in SANDULLI M. A. (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, 1260.

- GRATANI, *Valutazione di impatto ambientale. La Via deve precedere provvedimenti nazionali autorizzativi o dichiarativi di pubblica utilità* (nota a Corte Giust. CE, Sez. V, 7 gennaio 2004, in C-201/02) in *Riv. giur. amb.*, 2004, 253.
- GRECO G. (a cura di), *La valutazione di impatto ambientale. Rivoluzione o complicazione amministrativa?*, Milano, 1984.
- GRECO R., *Brevi osservazioni sulle modifiche al procedimento di valutazione di impatto ambientale (VIA) introdotte dal d.lgs. 29 giugno 2010, n. 128*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).
- GRECO R., *Via, Vas e Aia: queste sconosciute* (Relazione al Convegno dal titolo "Attività edilizia fra governo del territorio e tutela paesaggistica e ambientale", Salerno, 20 novembre 2009), in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).
- GROSSI, *L'ordine giuridico medievale*, VI<sup>a</sup> ed., Bari, 2011.
- HARRISON, *Legislazione ambientale e libertà di informazione*, in *Riv.giur. amb.*, 2000, 1, 27.
- HAYWARD, *Constitutional Environmental Rights*, Oxford Univ. Press, 2005.
- HECTORS, *The chartering of environmental protection: exploring the boundaries of environmental protection as a human right*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2008, 165.
- IANNELLO, *Deregulation e semplificazione delle procedura in materia di grandi opere: il controverso cammino dei principi comunitari e dei valori costituzionali*, in *Il Foro amm. Tar*, 2003, 3, 1124.
- IANNOTTA, *La considerazione del risultato nel giudizio amministrativo: dall'interesse legittimo al buon diritto*, in *Dir. proc. amm.*, 1998, 299.
- IANNOTTA, *Previsione e realizzazione del risultato nella pubblica amministrazione: dagli interessi ai beni*, in *Dir. amm.*, 1999, 57.
- IANNOTTA, *Principio di legalità e amministrazione di risultato*, in *Scritti in onore di Elio Casetta*, Napoli, 2001, 741.
- IUVONE, *La conferenza di servizi*, in *Rassegna Astrid*, [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu).

- JEFFORDS, *Constitutional environmental human rights: a descriptive analysis of 142 national constitutions*, Economic Rights Working Papers, 2011.
- KICKERT, *Distinctiveness of administrative reform in Greece, Italy, Portugal and Spain. Common characteristics of context, administrations and reforms*, in *Public administration*, 2011, 3, 807.
- LAMARQUE, *L'ambito di applicazione della legge sul procedimento amministrativo*, in SANDULLI M.A. (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Torino, 2011, 1233.
- LAMBERTI, *Dia e silenzio-assenso dopo la l. 69/2009*, in *Urb. app.* 2010, 1, 5.
- LANFRANCHI (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, Torino, 2003.
- LAZZARA, *La disciplina del procedimento amministrativo nel riparto delle competenze stato-regione*, in *Dir. amm.*, 2007, 105.
- LIGNANI, *La disciplina del procedimento amministrativo e le sue contraddizioni*, in *Dir. proc. amm.*, 1992,3, 568.
- LIGUORI, *Le regole della funzione e le regole della responsabilità*, Napoli, 2009.
- LOHSE, *Surprise? Surprise! – Case C-115/09(Kohlekraftwerk Lünen) – A victory for the environment and a loss for procedural autonomy of the Member States*, in *European Public Law*, 2012, 2, 249.
- LOMBARDI, *Commento all'art. 269 d.lgs. n. 152/2006*, in BUCELLO - PISCITELLI - VIOLA
- LOMBARDO - CARUCCIO, *Principi generali in materia di VIA (...)*, in M. BUCELLO - L. PISCITELLI - S. VIOLA (a cura di), *Vas, Via, Aia, Rifiuti, Emissioni in atmosfera*, Milano, 2012, 31.
- LONGOBARDI, *Attività economiche e semplificazione amministrativa. La "direttiva bolkenstein" modello di semplificazione*, in *Dir. e proc. amm.*, 2009, 3, 695.
- LUCIANI, *Il vizio formale nella teoria dell'invalidità amministrativa*, Torino, 2003.

- LUHMANN, *Sociologia del rischio*, Milano, 1996.
- MADDALENA, *Il danno all'ambiente tra giudice civile e giudice contabile*, in *Riv. crit. Dir. priv.*, 1987, 445.
- MADDALENA, *L'ambiente e le sue componenti come beni comuni in proprietà collettiva della presente e delle future generazioni*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).
- MADDALENA, *L'ambiente: prolegomeni per una sua tutela giuridica*, in *Riv. giur. amb.*, 2008, 523.
- MADDALENA, *La nuova giurisprudenza costituzionale in tema di tutela dell'ambiente*, in *Amb. Svil.*, 2012, 1, 5.
- MADDALENA, *L'interpretazione dell'art. 117 e dell'art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2011, 6, 735.
- MAGLIERI, *L'emersione dell'interesse ambientale nel procedimento amministrativo: prospettive e limiti della semplificazione*, in *Dir. amm.*, 2006, 4, 847.
- MAHONEY K. E. – MAHONEY P., *Human Rights in the Twenty-first Century*, M. Nijhoff pub., 1993.
- MANCARELLA, *Il diritto dell'umanità all'ambiente*, Milano, 2004.
- MANFREDI – NESPOR, *Ambiente e democrazia: un dibattito*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, 293.
- MANFREDI, *Il nuovo procedimento di VIA tra semplificazione amministrativa e specialità del regime dell'ambiente*, in *Urb. app.*, 2009, 156.
- MANFREDI, *Le funzioni ambientali*, in *Jus*, 2011, 429.
- MARCHETTI, *Il principio di precauzione*, in SANDULLI M.A. (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, 149.
- MARI, *La responsabilità della p.a. per danno da ritardo*, in SANDULLI M.A. (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, 263.
- MARINUCCI – DOLCINI, *Manuale di diritto penale. Parte generale.*, Milano, 2009.

- MAROCCO, *La direttiva IPPC e il suo recepimento in Italia*, in *Riv. giur. amb.*, 2004, 1, 35.
- MARTELLI, *La disciplina dell'autorizzazione integrata ambientale*, in NESPOR - DE CESARIS, *Codice dell'ambiente. Commento alle recenti novità in materia di AIA, Caccia, Inquinamento atmosferico, Rifiuti, VAS e VIA*, Milano, 2011, 5.
- MARTINES, *Considerazioni in tema di liberalizzazioni e ruolo della P.A. E' tempo di svolte epocali?*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it).
- MARTINES, *L'ambiente come oggetto di diritti e di doveri*, in PEPE (a cura di), *Politica e legislazione ambientale*, Napoli, 1996, 20.
- MARTINEZ, *La dichiarazione di inizio attività: natura e regime giuridico*, Torino, 2008.
- MASSA PINTO, *Norma generale esclusiva e antropologia positiva (o perversa?): le implicazioni giuridico-costituzionali del ddl di revisione dell'art. 41 della Costituzione*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it)
- MASSERA, *I criteri di economicità, efficacia ed efficienza*, in SANDULLI M.A. (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, 22.
- MASTRANGELO, *L'alta velocità nell'amministrazione*, Roma, 2009.
- MATTARELLA, *La S.C.I.A., ovvero dell'ostinazione del legislatore pigro*, in *Giornale dir. amm.*, 2010, 12, 1328.
- MATTARELLA, *La semplificazione per la ripresa economica*, in VESPERINI (a cura di), *Che fine ha fatto la semplificazione?*, Milano, 2006, 67.
- MAZZOLENI, *La riforma della parte seconda - vas e via - del d.lgs. n. 152/2006: novità e prospettive*, in *Amb. svil.*, 2008, 4, 305.
- MAZZOLENI, *La valutazione ambientale strategica (...)*, in *Amb. svil.*, 2010, inserto n. 11, VIII.
- MEBRATU, *Sustainability and sustainable development*, in *Environmental Impact Assessment Review*, 1998, 18, 493.

- MELE, *La semplificazione del procedimento amministrativo nelle leggi 15 marzo 1997, n. 59 e 15 maggio 1997, n. 127*, in *Dir. proc. amm.*, 1997, 4, 781.
- MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Bologna, 1996.
- MILONE, *D.Lgs. n. 152/2006: le nuove norme in materia di VIA e VAS*, in *Amb. Svil.*, 2006, 5, 421.
- MILONE, *Le nuove norme in materia di VIA nel d.lgs.n. 128/2010 (...)*, in *Amb. Svil.*, 2010, inserto 12, XXVIII.
- MILONE, *Ponte sullo stretto di Messina: la sentenza del Tar Lazio*, in *Riv. giur. edil.*, 2004, 6, 2151.
- MONTANARO, *L'ambiente e i suoi istituti della partecipazione*, in CROSETTI – FRACCHIA, *Procedimento amministrativo e partecipazione. Problemi, prospettive ed esperienze*, Milano, 2002, 108.
- MONTEFERRANTE, *Interessi pubblici e semplificazione dei procedimenti amministrativi*, Milano, 2000, 16.
- MONTI, *I diritti umani ambientali nella Convenzione di Aarhus*, in ROZO ACUNA (a cura di), *Profili di diritto ambientale da Rio de Janeiro a Johannesburg*, Torino, 2004, 71.
- MONTINI, *Evoluzione, principi e fonti del diritto internazionale dell'ambiente*, in DELL'ANNO - PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Padova, 2012, 9.
- MORAND-DEVILLER, *Le bonheur et le droit administratif*, in *En hommage à Francis Delpérée*, Bruylant, 2007, 1081.
- MORAND-DEVILLER, *Le droit de l'Environnement*, Presses Universitaires de France, 1987.
- MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996, 1121.
- MORBIDELLI, *Regioni e principi generali del diritto amministrativo*, in *Dir. e soc.*, 2010, 81.

- MURATORI, *Autorizzazione integrata ambientale: a presto un ulteriore restyling*, in *Amb. Svil.*, 2012, 4, 305.
- MURATORI, *Decreto <<semplificazioni>>: in arrivo l'Autorizzazione Ambientale Unica*, in *Amb. Svil.*, 2012, 3, 205.
- MURATORI, *VIA e AIA: affinità e differenze di finalità e contenuti tra giurisprudenza e norme "espresse"*, in *Amb. Svil.*, 2012, 6, 539.
- NAPOLITANO, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano, 2003.
- NATALINI – TIBERI (a cura di), *La tela di Penelope. Primo rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, 2010.
- OCCHIENA – FRACCHIA, *Climate change: la risposta del diritto*, Napoli, 2010.
- OCCHIENA, *Le certificazioni nei processi decisionali pubblici e privati*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it).
- OCCHIENA, *Partecipazione e tutela giurisdizionale*, in *Dir. econ.*, 2001, 3, 601.
- OCCHIENA, *Situazioni soggettive e procedimento amministrativo*, Milano, 2002.
- PAGLIARI, *La conferenza di servizi*, in M. A. SANDULLI (diretto da), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, 608
- PALOMBINO, *Interessi diffusi e protezione internazionale dell'ambiente*, in AA.VV. *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente* (Atti del convegno tenutosi ad Alghero, 16-17 giugno 2006), vol. XI, Napoli, 2007, 145.
- PARISIO, *Direttiva "Bolkenstein", silenzio-assenso, d.i.a., "liberalizzazioni temperate", dopo la sentenza del Consiglio di Stato, Ad. Plen., 29 luglio 2011, n. 15*, in *Foro amm. Tar.*, 2011, 9, 2978.
- PARISIO, *I silenzi della pubblica amministrazione. La rinuncia alla garanzia dell'atto scritto*, Milano, 1996.
- PARISIO, *L'attività consultiva*, in SANDULLI M.A. (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, 695.

- PARISIO, *Tutela dei valori ambientali, paesaggistico-territoriali e semplificazione dell'azione amministrativa alla luce della l. 7 agosto 1990, n. 241*, in *Riv. giur. Rep. It.*, 1991, 7-8, 1181.
- PARISIO, *Vizi formali, procedimento e processo amministrativo*, Milano, 2004.
- PASCALE, *Il diritto all'ambiente come diritto umano di nuova generazione*, in *Riv. Coop. Giur. Int.*, 2010, 63.
- PASTORI, *Sviluppo e ristrutturazione delle capacità produttive e valutazione dell'impatto ambientale*, in *Dir. ed econ.*, 1988.
- PAULI, *L'amministrazione dell'interesse ambientale*, Milano, 2002.
- PELOSI – VERSOLATO, *La partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 2007, 6, 1001.
- PERFETTI, *Premesse alle nozioni giuridiche di ambiente e paesaggio. Cose, beni, diritti e simboli*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, 1.
- PICOZZA, *Le situazioni giuridiche soggettive*, in CHITI – GRECO, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007, 916.
- PISCITELLI, *Brevi note sul decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, relativo alle procedure per la realizzazione di impianti fotovoltaici ed eolici*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it)
- POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1985, 32.
- POZZO, *Ambiente e diritto privato*, in AA.VV., *Ambiente e Diritto*, I, Firenze, 1999, 463.
- PREDIERI, *Prefazione a G. DI GIOVINE, Diritto e ambiente*, Milano, 1983.
- PREDIERI, voce *Paesaggio*, in *Enc. Dir.*, XXXI, Milano, 1981, 503.
- PROVENZANO, *Riassumendo sulla d.i.a.*, in *Foro amm. Tar*, 2010, 3, 1152.
- PUBUSA, *In dubio pro procedimento. Note in tema di rischio d'impresa e rischio da incertezza procedimentale*, in *Dir. pubb.*, 2005, 1, 147.

- PUGLIESE, *La legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste: il limite è nella legge*, in *Dir. proc. amm.*, 1994, 527.
- RANGONE, *The quality of regulation. Myth and reality of good regulation tools*, in *Italian Journal of Public Law*, 2012, 1, 92.
- RAZZAQUE, *Human Rights to a clean environment: procedural rights*, in FITZMAURICE – ONG – MERKOURIS, *Research handbook on International environmental law*, Edward Elgar Pub., 2011, 284.
- RENNA, *Le semplificazioni amministrative (nel d.lgs. n. 152/2006)*, in CHITI – URSO (a cura di), *Studi sul Codice dell'Ambiente*, Torino, 2009, 151.
- RENNA, *Obblighi procedurali e responsabilità dell'amministrazione*, in *Dir. Amm.*, 2005, 3, 557.
- RENNA, *Semplificazione e ambiente*, in *Riv. giur. edil.*, 2008, 37.
- RESCIGNO, *Attuazione regionale delle direttive comunitarie e potere sostitutivo dello Stato*, in *Le Regioni*, 2002, 4, 729.
- RIZZIOLI, *Commento all'art. 3 d.lgs. n. 152/2006*, in COSTATO - PELLIZIER, *Commentario breve al Codice dell'ambiente*, Padova, 2006, 6.
- ROMANO TASSONE, *Sulla formula "amministrazione per risultati"*, in *Scritti in onore di Elio Casetta*, Napoli, 2001, 813.
- ROMANO, *A proposito dei vigenti artt. 19 e 20 della legge 241 del 1990: divagazioni sull'autonomia dell'amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2006, 489.
- ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, 2<sup>a</sup> ed., Torino, 2011.
- ROSSI, *Principi di diritto amministrativo*, Torino, 2010.
- ROTA, *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in DELL'ANNO - PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Padova, 2012, 151.
- RUINA, *La disciplina comunitaria dei diritti di partecipazione ai procedimenti ambientali*, Milano, 2008.
- SALVI, *La tutela civile dell'ambiente: diritto individuale o interesse collettivo?*, in *Giur. It.*, 1980, 868.

- SALVIA, *Attività amministrativa e discrezionalità tecnica*, in *Dir. proc. amm.*, 1992, 685.
- SANCY, *Les principes mis en oeuvre dans le cadre du droit communautaire de l'environnement*, in FERRARA – VIPIANA (a cura di) *I "nuovi diritti" nello stato sociale in trasformazione*, Padova, 2001, 12.
- SANDULLI A.M. , *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1984.
- SANDULLI M.A. (a cura di), *Il procedimento amministrativo fra semplificazione e partecipazione. Modelli europei a confronto*, Milano, 2000.
- SANDULLI M.A. (a cura di), *Semplificazione dell'azione amministrativa e procedimento amministrativo alla luce della legge 15 maggio 1997, n. 127*, Milano, 1998.
- SANDULLI M.A. , *Semplificazione e garanzia: due strade a volte confliggenti*, in *Scritti in onore di Elio Casetta*, Napoli, 2001, 583.
- SANTINI, *La conferenza di servizi*, Roma, 2008.
- SATTA, *Contraddittorio e partecipazione nel procedimento amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2010, 299.
- SAVONA, *Dal pericolo al rischio: l'anticipazione dell'intervento pubblico*, in *Dir. amm.*, 2010, 2, 355.
- SCIALÒ, *Le procedure Via regionali alla luce del T.U. ambientale: quali prospettive dopo il d.lgs. n. 4/2008?*, in *Amb. svil.*, 2009, 4, 343.
- SCIULLO, *La conferenza di servizi come meccanismo di decisione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, 10, 1138.
- SCOCA, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, in *Dir. amm.*, 1999, 255.
- SCOCA, *Risarcibilità e interesse legittimo*, in *Dir. pubbl.*, 2000, 13.
- SOFSKY, *Rischio e sicurezza*, Torino, 2005.
- SORACE, *La disciplina generale dell'azione amministrativa dopo la riforma del Titolo V Cost. Prime considerazioni*, in *Le Regioni*, 2002, 4, 757.

- SORRENTINO, *Le fonti del diritto amministrativo*, Padova, 2007.
- SPASIANO, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, 2003.
- TALANI, *La conferenza di servizi quale strumento procedimentale di coordinamento*, in *Giur. merito*, 2011, 2, 538.
- TOMEI, (a cura di), *La nuova disciplina dell'azione amministrativa*, Padova, 2005.
- TORREGROSSA, *Introduzione al diritto urbanistico*, Milano, 1987.
- TRAVI, *La d.i.a. e la tutela del terzo: fra pronunce del g.a. e riforme legislative del 2005*, in *Urb. app.*, 2005, 1332.
- TRAVI, *Silenzio-assenso ed esercizio della funzione amministrativa*, Padova, 1985.
- TRAVI, *Tecniche di semplificazione e riforma amministrativa in Italia*, in *Scritti in onore di Elio Casetta*, I, Napoli, 2001, 533.
- TULUMELLO, *Sviluppo sostenibile, discrezionalità amministrativa e sindacato giurisdizionale*, in OCCHIENA – FRACCHIA, *Climate change: la risposta del diritto*, Napoli, 2010, 133.
- TURNER, *A substantive environmental right: an examination of the legal obligations of decision-makers towards the Environment*, *Kuwer Law Int.*, 2009.
- VIDETTA, *Commento agli artt. 16-17 l. n. 241/1990*, in FERRARA – FERRARI, *Commentario breve alle leggi in materia di Urbanistica ed Edilizia*, Padova, 2010.
- VIDETTA, *L'amministrazione della tecnica*, Napoli, 2008.
- VIDETTA, *Le valutazioni tecniche ambientali tra riserva procedimentale e self-restraint del giudice amministrativo*, in *Foro amm. Tar.*, 2005, 4, 1359.
- VILLATA, *Riflessioni in tema di partecipazione al procedimento e legittimazione processuale*, in *Dir. proc. amm.*, 1992, 171.
- VIPIANA (a cura di), *Il diritto all'ambiente salubre*, Padova, 2005.

- VIPIANA, *La bonifica dei siti inquinati*, Padova, 2002.
- VIPIANA, *La disciplina delle energie rinnovabili: modelli procedurali a confronto*, in *Quad. reg.*, 2011, 2, 465.
- VIRGA, *La semplificazione amministrativa e la "burocratizzazione" del privato*, in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it).
- VIVANI, *I procedimenti di autorizzazione alla realizzazione e alla gestione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili*, in *Urb. App.*, 2011, 7, 775.
- WEATHERILL (editor), *Better regulation*, Hart Publ., 2007.
- WEISS, *Our rights and obligations to future generations for the environment*, in *American Journal of International Law*, 1990, 84, 198.
- ZANNOTTI, *Il ruolo della sanzione penale nella tutela dell'ambiente*, in DELL'ANNO - PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Padova, 2012, 373.
- ZARAMELLA, *Commento all'art. 31 d.lgs. n. 152/2006*, in COSTATO - PELLIZIER, *Commentario breve al Codice dell'ambiente*, Padova, 2006, 101.
- ZATTI, *Aspetti economici della normativa IPPC e dell'autorizzazione integrata ambientale*, in *Amb. Svil.*, 2005, 12.

