



Città
metropolitana
di Milano

AUTORIZZAZIONI AMBIENTALI

Semplificazione e Tutela

27 febbraio 2018

Raffaella Quitadamo

Sommario

Introduzione

Principi della tutela ambientale e procedimento amministrativo

La “specialità” della tutela ambientale e la semplificazione come valorizzazione del tempo nel procedimento ambientale

Le autorizzazioni ambientali e le eccezioni al modello autorizzatorio

Le autorizzazioni UNICHE

Giurisprudenza

Considerazioni di sintesi e conclusioni

INTRODUZIONE

La **semplificazione** dei procedimenti amministrativi in materia ambientale oggetto di una crescente attenzione da parte della dottrina e anche della giurisprudenza

Riferimento agli **interessi ambientali** come “limite” alla semplificazione

Analisi della recente riforma delle **valutazioni ambientali**-paradigma dei procedimenti finalizzati alla tutela dell’ambiente e significativo esempio di procedimento “complesso”, candidato naturale ad interventi di semplificazione

Seconda parte dedicata alla semplificazione delle **autorizzazioni ambientali**

Evoluzione normativa, principali problemi interpretativi sorti in **giurisprudenza**, **conclusioni e prospettive future**

Principi della tutela ambientale e procedimento amministrativo

TUTELA PROCEDIMENTALE

- Procedimento come sede di riconoscimento di DIRITTI
- Procedimento come FORMA dell'azione pubblica di tutela
- Procedimento come CONCENTRAZIONE delle garanzie

COMPLESSITA' intrinseca e domanda di interventi di semplificazione

Principi della tutela ambientale e procedimento amministrativo

INTEGRAZIONE

Trattato di Amsterdam 1997: le esigenze di tutela dell'ambiente devono essere considerate in tutte le politiche e in tutti i procedimenti amministrativi aventi ad oggetto attività impattanti sull'ambiente

Collegamento tra procedimenti dedicati alla tutela dell'ambiente ed ogni altro procedimento

PREVENZIONE E PRECAUZIONE

Scelta dei **modelli** procedurali: prevalenza del modello autorizzatorio

Disciplina delle diverse **fasi** del procedimento: rilevanza attività istruttoria (apporti tecnico-scientifici e partecipativi)

La “specialità” della tutela ambientale e la semplificazione come valorizzazione del tempo nel procedimento ambientale

”SPROCEDIMENTALIZZAZIONE” o sottrazione al regime autorizzatorio

- Segnalazione di inizio attività o autocertificazione
- Silenzio-assenso

CELERITA' PROCEDIMENTALE

- Conferenza di servizi

La “specialità” della tutela ambientale e la semplificazione come valorizzazione del tempo nel procedimento ambientale

Diritto europeo cogente: obbligo di adozione di **provvedimenti formali**

- controlli preventivi
- valenza prescrittiva
- effetto conformativo

Tutela INTERESSI SENSIBILI

(ambiente, paesaggio, beni culturali, territorio, salute, sicurezza)

Riduzione *status* privilegiato-oggi riconoscimento tempi più lunghi (90 g)

Conferenza di servizi (art. 14 ter commi 2 e 6 L. 241/90)

Pareri e valutazioni tecniche (art. 16-17-**17 bis** L. 241/90)

Le autorizzazioni ambientali e le eccezioni al modello autorizzatorio

VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE

Obiettivo: introdurre una valutazione *obbligatoria* e *preventiva* dell'impatto sull'ambiente delle opere capaci di incidere su di esso in modo sensibile, con conseguenze almeno tendenzialmente *vincolanti* sulle modalità e sulla possibilità stessa della loro realizzazione

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"*

“Banco di prova” della semplificazione: da PROCEDIMENTO AUTONOMO e parallelo a PROCEDIMENTO UNIFICANTE

Le autorizzazioni ambientali e le eccezioni al modello autorizzatorio

VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE

Direttiva 85/337/CEE, successivamente modificata ed integrata dalle direttive 97/11/CE, 2003/35/CE, 2009/31/CE, 2011/92/UE e di recente **Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014**

L. n. 349/1986: concezione della V.I.A. come procedimento autonomo e parallelo a quello autorizzatorio "principale"

D.Lgs. 152/06: disciplina completa ed unitaria del procedimento e dell'atto finale

Art. 14 comma 4 Legge 241/90 (D. Lgs 127/2016)

D. Lgs. 104 del 16 giugno 2017

VIA REGIONALE

Legge comunitaria per il 1993 (l. 22 febbraio 1994, n. 146)

D.P.R. 12 aprile 1996

L. R. Lombardia 20 del 3 settembre 1999

L.R. Lombardia 5 del 2 febbraio 2010

L.R. Lombardia 136 del dicembre 2017

Le autorizzazioni ambientali e le eccezioni al modello autorizzatorio

VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE

Art. 14 comma 4 Legge 241/90 (D. Lgs 127/2016)

Svolgimento **obbligatorio** della conferenza di servizi, in modalità **sincrona**, indetta entro **10 giorni** dalla verifica documentale, termine di conclusione **150 giorni** dalla presentazione dell'istanza

VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE

Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014

“Obiettivi dichiarati”,

- **rafforzare la qualità della procedura di VIA** allineandola ai principi della regolamentazione intelligente (*smart regulation*)
- **semplificazione e armonizzazione** delle procedure
- **integrazione delle valutazioni dell'impatto ambientale nelle procedure nazionali**
- **informazioni e trasparenza:** potenziare l'accesso del pubblico alle informazioni ambientali anche mediante il formato elettronico
- **tempistica:** garantire tempi “*ragionevoli*” del processo decisionale

VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE

D. Lgs. 104 del 16 giugno 2017

Introduzione di un nuovo apposito articolo dedicato (**27 bis** D. Lgs. 152/06) al **procedimento autorizzatorio unico** di competenza regionale che disciplina compiutamente le procedure di competenza delle Amministrazioni territoriali e che risulta integralmente autosufficiente, esaustivo e confermativo delle scelte già operate con la riforma della Legge n. 241/1990 di cui al D.lgs. n. 127/2016

VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE

D. Lgs. 104 del 16 giugno 2017: principali novità

“**Processo**” che comprende più fasi con termini ordinari che al netto delle sospensioni (**max 30 giorni**) e della concessione di nuovi termini per integrazioni documentali (**max 180 giorni**) è:

- **45 giorni** (Presentazione istanza, verifica documentazione, comunicazioni alle altre amministrazioni)
- **60 giorni** (consultazione pubblico)
- **130 giorni** (convocazione conferenza di servizi e adozione provvedimento)

Totale: 235 giorni-Tutti i termini del procedimento di Via si considerano **PERENTORI**

La determinazione finale della conferenza COSTITUISCE il provvedimento autorizzatorio unico regionale e comprende la VIA e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto indicandoli esplicitamente

Le autorizzazioni ambientali e le eccezioni al modello autorizzatorio

VALUTAZIONE DI INCIDENZA

Direttiva “Habitat” 92/43/CEE

DPR 8 settembre 1997 n. 357 (modificato dal DPR 120 del 12 marzo 2003)

Valuta gli impatti di piani, programmi e singoli progetti sui siti della rete Natura 2000

Oggetto di tutela: BIODIVERSITA' (21 % territorio nazionale)

Valutazione negativa: possibili alternative o misure compensative

Le autorizzazioni UNICHE

Autorizzazione integrata ambientale (A.I.A.)

Autorizzazione unica ambientale per le piccole e medie imprese (A.U.A.)

Autorizzazione unica per gli impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile

Autorizzazione unica per gli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti

Le autorizzazioni UNICHE

AUTORIZZAZIONE INTEGRATA AMBIENTALE

Direttiva 1996/61/CE (c.d. direttiva I.P.P.C., da *Integrated pollution prevention and control*) "prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento" Quinto Programma di azione ambientale della Comunità

D.lgs. 4 agosto 1999, n. 372

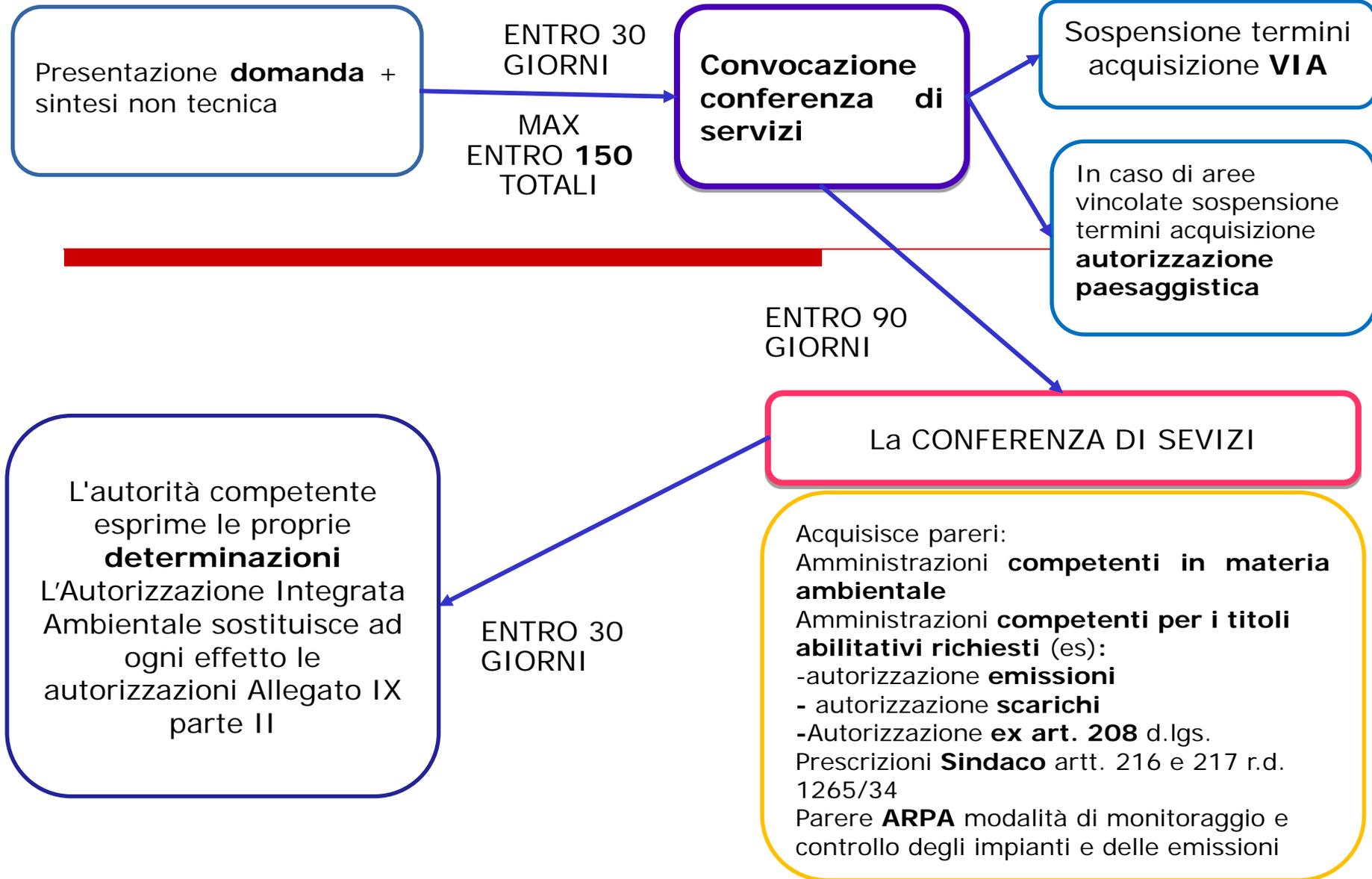
D.lgs. 18 febbraio 2005, n. 5937

D.lgs. n. 128/2010 l' A.I.A. fa ingresso nel d.lgs. n. 152/2006

Direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento)

D. Lgs. 46 del 4 aprile 2014

AIA ART. 29 quater D.LGS. 152/06



Le autorizzazioni UNICHE

AUTORIZZAZIONE UNICA AMBIENTALE (AUA) D.P.R.59/2013

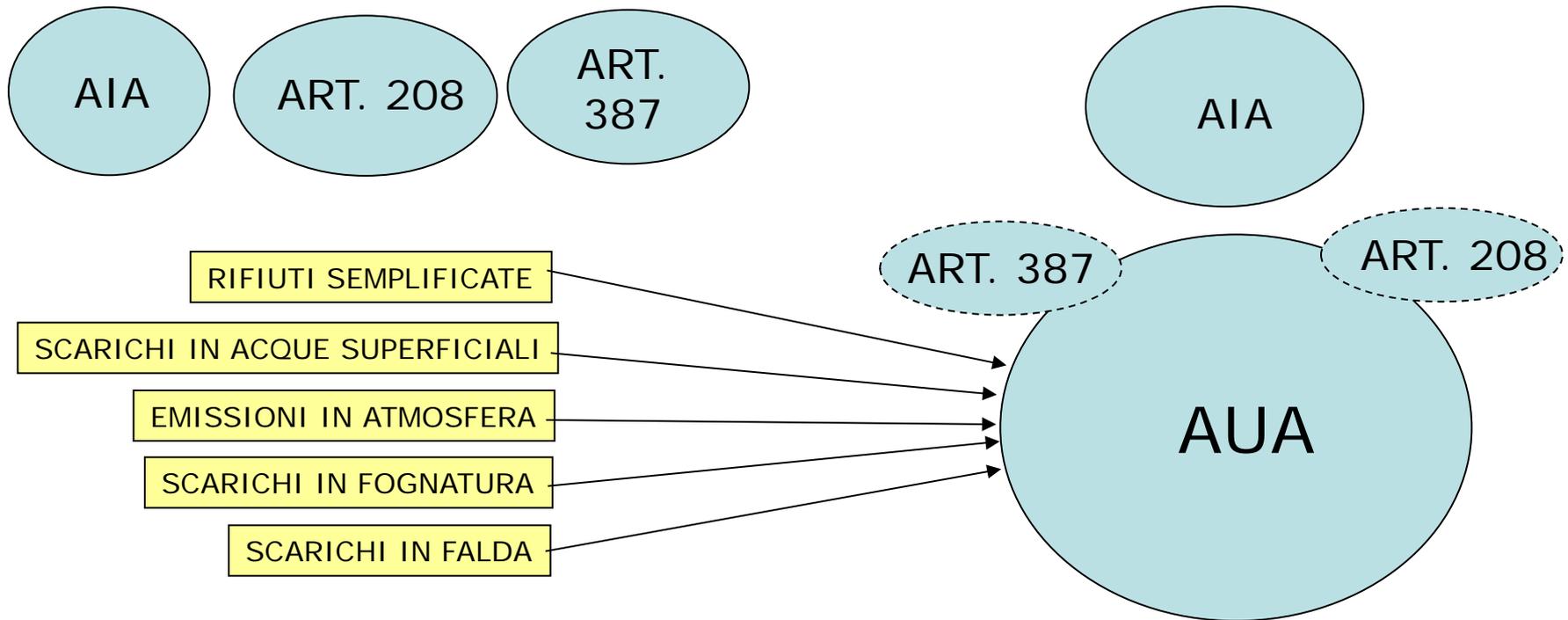
Carattere soggettivo:natura di P.M.I. dei soggetti richiedenti

Carattere oggettivo:"impianti" non soggetti alle disposizioni in materia di autorizzazione integrata ambientale

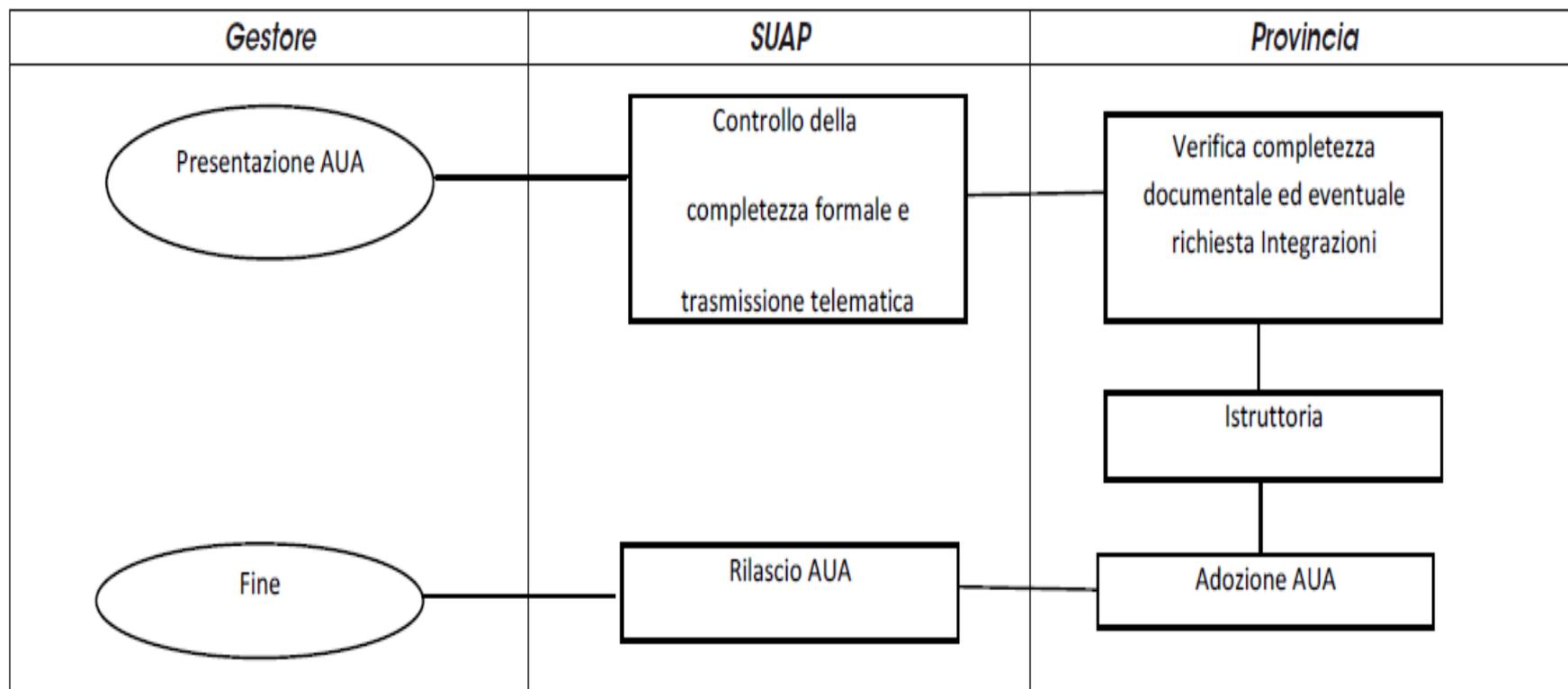
- comunicazione preventiva di cui all'articolo 112 del d.lgs. n. 152/2006
- autorizzazione alle emissioni in atmosfera per gli stabilimenti di cui all'articolo 269 del d.lgs. n. 152/2006 .
- autorizzazione generale di cui all'articolo 272, comma 2, del d.lgs. n. 152/2006
- comunicazione o nulla osta di cui all'articolo 8, commi 4 o comma 6, della legge n. 447 del 26/10/1995
- autorizzazione all'utilizzo dei fanghi derivanti dal processo di depurazione in agricoltura di cui all'articolo 9 del d.lgs. n. 99 del 27/01/1992
- comunicazioni in materia di rifiuti di cui agli articoli 215 e 216 del d.lgs. n. 152/2006

Fino a Giugno 2013

Dopo Giugno 2013

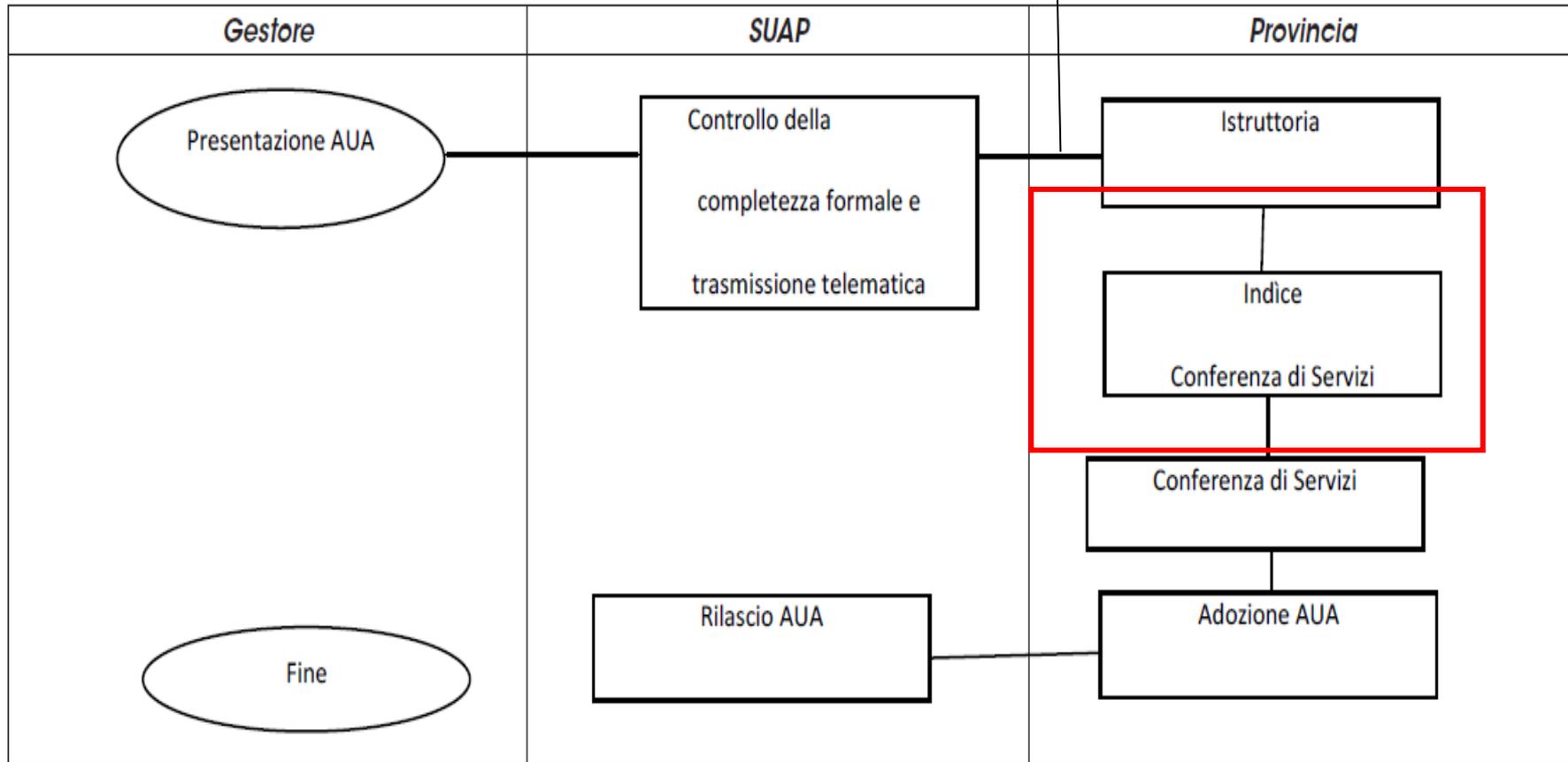


PROCEDIMENTI SENZA CONFERENZA DI SERVIZI



PROCEDIMENTI CON CONFERENZA DI SERVIZI

Verifica completezza
documentale ed eventuale
richiesta integrazioni



Le autorizzazioni UNICHE

Autorizzazione unica alla realizzazione e alla gestione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili

Direttiva 2001/77/CE

D.lgs. n. 29 dicembre 2003, n. 387

Linee Guida nazionali (D.M. 10 settembre 2010)

Linee Guida Regione Lombardia (G.U. 27 aprile 2012)

La costruzione e l'esercizio nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili sono soggetti ad AUTORIZZAZIONE UNICA rilasciata a seguito di un PROCEDIMENTO UNICO svolto nel rispetto dei principi di semplificazione

Le autorizzazioni UNICHE

Autorizzazione unica alla realizzazione e alla gestione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili

Funzione di INCENTIVO per facilitare lo svolgimento di attività specifiche considerate rispondenti ad obiettivi di politica energetica e per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra

Direttive comunitarie che impongono agli Stati membri di rimuovere ogni ostacolo alla produzione di energia da fonti rinnovabili riducendo al minimo i relativi oneri e gli adempimenti a carico dei privati

Portata unica dell'autorizzazione **estremamente ampia**: procedimento UNICO con un numero elevato di soggetti pubblici prendendo in considerazione numerosi profili di interesse pubblico e numerose questioni di fatto

Procedimento Unico art. 12 d.p.r. 387/2003

Presentazione **domanda**
+ specifica documentazione
richiesta dalla normativa di
settore

ENTRO 30
GIORNI

MAX
ENTRO 90
TOTALI

TRAMITE
conferenza di
servizi

Sospensione termini
acquisizione **VIA** e
tutti gli atti
autorizzatori
comunque
denominati in
materia ambientale

ENTRO 30
GIORNI

La conferenza di servizi

Autorizzazione unica conforme alla
determinazione motivata di conclusione
del procedimento

Costituisce titolo a costruire ed esercire
l'impianto in conformità al progetto
approvato

Sostituisce ad ogni effetto visti, pareri,
autorizzazioni e concessioni e costituisce
ove occorra variante allo strumento
urbanistico

Si conclude con
determinazione
motivata

Confluiscono i
provvedimenti
espresi in cui sono
contenuti gli esiti delle
procedure
Verifica/VIA e gli
atti autorizzatori
comunque denominati
in materia ambientale

AUTORIZZAZIONE ART. 208 D.LGS. 152/06

Presentazione **istanza** + progetto definitivo dell'impianto e documentazione tecnica in **materia urbanistica**, di **tutela ambientale**, di **salute e sicurezza sul lavoro** e di **igiene pubblica**

ENTRO 30 GIORNI

MAX ENTRO 150 TOTALI

Convocazione conferenza di servizi

ENTRO 90 GIORNI

Sospensione termini acquisizione **VIA**

In caso di aree vincolate sospensione termini acquisizione **autorizzazione paesaggistica**

ENTRO 30 GIORNI

La conferenza di servizi

La regione **valutando** le risultanze della conferenza in caso di **valutazione** positiva del progetto autorizza la realizzazione e la gestione dell'impianto.
L'approvazione sostituisce ad ogni effetto visti, pareri, autorizzazioni e concessioni e costituisce ove occorra variante allo strumento urbanistico.

- Procede alla **valutazione** dei progetti
- Acquisisce e **valuta** tutti gli elementi relativi alla compatibilità ambientale
- Trasmette** le proprie conclusioni con gli atti alla Regione

Acquisisce sempre pareri: **Comune, ARPA, ATS**
A seconda dei casi:
-AUTORIZZAZIONE SCARICHI EMISSIONI
-TITOLO EDILIZIO
- NULLA OSTA fasce di rispetto e/o **VIGILI DEL FUOCO** nei casi previsti

Le eccezioni al modello autorizzatorio

AIA: silenzio assenso modifiche non sostanziali

Energie Rinnovabili

Direttiva 2009/28/CE-D.lgs. 3 marzo 2011, n. 28

"Procedura abilitativa semplificata" (P.A.S.)

Comunicazione Preliminare-impianti attività edilizia libera

Recupero Rifiuti

Art. 24 della direttiva 2008/98/CE: esonero dall'obbligo di autorizzazione preventiva

Artt. 214 e seg. Cod. Amb.: Comunicazione di inizio ed esercizio attività

Scarichi

art. 124 Cod. Amb. "rinnovo tacito" dell'autorizzazione allo scarico

GIURISPRUDENZA

*Nel rendere il giudizio di **valutazione di impatto ambientale** l'amministrazione esercita un'amplessima discrezionalità che non si esaurisce in un mero giudizio tecnico, in quanto tale suscettibile di verifica tout court sulla base di oggettivi criteri di misurazione , ma presenta al contempo profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa e istituzionale in relazione all'apprezzamento degli interessi pubblici e privati coinvolti; la natura schiettamente discrezionale della decisione finale risente dunque dei suoi presupposti sia sul versante tecnico che amministrativo (Tar Lazio Sez. III n. 10936 del 2 novembre 2017)*

*“la procedura di **VIA** è finalizzata all’individuazione dei siti maggiormente adatti a ospitare un’attività impattante, tra una pluralità di potenziali localizzazioni. Nella procedura di **AIA**, al contrario, vengono in rilievo prevalentemente norme tecniche relative al contenimento degli effetti negativi dell’attività. Le due procedure si completano, come si può osservare anche nel caso in esame, dove il giudizio di **VIA** favorevole rinvia ad approfondimenti che saranno svolti in sede di **AIA**” (TAR Brescia ordinanza n. 104/2017 in data 15.2.2017)*

GIURISPRUDENZA

“La conferenza di servizi non costituisce solo un momento di semplificazione dell'azione amministrativa ma anche e soprattutto un momento di migliore esercizio del potere discrezionale da parte della Pubblica Amministrazione attraverso una più completa e approfondita valutazione degli interessi pubblici (e privati) coinvolti, a tal fine giovandosi dell'esame dialogico e sincronico degli stessi” (TAR Sicilia, Sez. I n. 3521 del 30 dicembre 2016)

-

GIURISPRUDENZA

*L'art. 12 D.Lgs. n. 387 del 2003 (adottato dal legislatore nazionale in attuazione di direttiva comunitaria e ispirato a principi di semplificazione e accelerazione delle procedure finalizzate alla realizzazione e gestione degli impianti di energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili e, segnatamente, da fonte eolica), ha previsto una autorizzazione unica, che sostituisce tutti i pareri e le autorizzazioni altrimenti necessari, e in cui confluiscono anche le valutazioni di carattere paesaggistico, nonché quelle relative alla esistenza di vincoli di carattere storico-artistico, tramite il meccanismo della **Conferenza di servizi**. Pertanto, l'organo competente al rilascio dell'autorizzazione unica compie la valutazione comparativa di tutti gli interessi coinvolti, tenendo conto delle posizioni di dissenso espresse dai partecipanti alla Conferenza di servizi (cfr. Cons. St., Sez. VI, 22 febbraio 2010 n. 1020) (TAR Lombardia (BS) Sez.I n.1726 del 13 dicembre 2011)*

CONSIDERAZIONI DI SINTESI E CONCLUSIONI

*Il modello adottato dal legislatore per conseguire la semplificazione del complesso sistema delle autorizzazioni ambientali è certamente quello del "**PROCEDIMENTO UNICO**", nel 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*

CONSIDERAZIONI DI SINTESI E CONCLUSIONI

*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 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 che per lo stesso legislatore statale nelle discipline di settore

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

CONSIDERAZIONI DI SINTESI E CONCLUSIONI

*L'unificazione dei procedimenti, con l'obiettivo di **semplificazione** appare, in sé, del tutto compatibile con i principi della **tutela ambientale***

*Risulta estremamente **complessa** la concentrazione in un unico procedimento di tutti gli apporti necessari ad addivenire ad una decisione ponderata, per la estrema diversità degli interessi coinvolti e l'elevato numero di amministrazioni partecipanti*

*Le modalità di **superamento dell'inerzia** e del **dissenso delle amministrazioni coinvolte** possono apparire poco coerenti con la necessità di una effettiva ponderazione degli interessi ambientali tanto più che ci sono ancora nell'ordinamento ipotesi di inerzia o dissenso che non trovano soluzione - o soluzione altrettanto agevole - in altri istituti (possibilità di prescindere da un parere o da una valutazione tecnica)*

CONSIDERAZIONI DI SINTESI E CONCLUSIONI

*Rafforzamento della posizione dell'amministrazione procedente chiamata a superare le posizioni di tutte le amministrazioni, comprese quelle preposte alla tutela di interessi sensibili anche attraverso **automatismi decisionali***

*Spetta all' amministrazione procedente assumere una **visione d'insieme dell'agire amministrativo**, coordinare e mediare i vari interessi attraverso un approccio costruttivo e dinamico*

*Nel contemperamento delle posizioni prevalenti il fatto procedimentale diventa **fattore ordinante***

*Molto spesso decide il **tempo** drasticamente abbreviato con il silenzio assenso e la decadenza dei poteri istruttori*