

## **Alcune criticità delle procedure di autorizzazione alle emissioni in atmosfera previste dal D.Lgs. 152/06.**

**A cura del dott. Tommaso Lani**

La parte V del D.Lgs. 152/06, entrata in vigore ormai più di un anno fa, si è indubbiamente rivelata foriera di novità per il settore dell'inquinamento atmosferico che in precedenza aveva trovato primario inquadramento nel DPR 24/05/1988 n° 203. Nel mutamento normativo così lungamente atteso, perfino bramato da parte di molti operatori del settore, non erano soltanto riposte le speranze di chi auspicava un aggiornamento dei riferimenti tecnici ma anche quelle di coloro che da tempo rappresentavano la necessità di ammodernare le procedure autorizzatorie per il rilascio delle autorizzazioni. Il nuovo testo concepito dal Legislatore riesce tuttavia ad intercettare solo in parte le richiamate istanze e, a tal proposito, si intende argomentare brevemente sulle procedure autorizzatorie vigenti, evidenziando qualche criticità e fornendo qualche spunto di riflessione, senza avere la pretesa di sceverare in questa sede ogni possibile diramazione di un argomento così vasto.

E' opportuno innanzitutto identificare le due principali tipologie di autorizzazione: sono individuate, come nel previgente contesto normativo, autorizzazioni di tipo "ordinario" ed autorizzazioni a carattere generale.

Tratteggiando le caratteristiche principali delle attuali procedure di rilascio delle autorizzazioni ordinarie, è utile soffermarsi su due elementi di discontinuità rispetto la DPR 203/88:

- 1) la nuova procedura estende i tempi del procedimento portandoli da 60 (articolo 7 del DPR 203/88) a 120 come previsto dall'articolo 269 comma 3 del D.Lgs. 152/06 (150 in caso di richieste di integrazioni documentali);
- 2) viene introdotto il ricorso sistematico alla conferenza dei servizi; la conferenza deve essere indetta dall'autorità competente entro 30 giorni dal ricevimento della domanda da parte dell'interessato e deve svolgersi secondo i dettami della L. 241/90 e s.m.i.

Le Amministrazioni procedenti, ciascuna con le proprie peculiarità procedurali, acquisiscono di norma una parere comunale ed uno dall'ARPA di riferimento. A tal proposito, pur essendo la conferenza dei servizi, per sua natura, un esame contestuale di tutti gli interessi coinvolti ed essendo quindi facilmente condivisibile l'ipotesi per cui ai fini del rilascio dell'autorizzazione debba essere opportunamente acquisito un parere tecnico formulato dall'ARPA, è sorprendente che quest'ultima struttura non venga mai esplicitamente chiamata in causa laddove la parte V del D.Lgs. 152/06 si occupa della procedura autorizzatoria. In questo contesto appare parzialmente riparatoria la Sentenza del Consiglio di Stato n° 1917 del 02/05/2007, peraltro pronunciata su una fattispecie anteriore all'entrata in vigore del D.Lgs. 152/06, che definisce *fondamentale* il contributo dell'agenzia regionale.

L'introduzione da parte del Legislatore della conferenza dei servizi, di tipo istruttorio, assolve evidentemente allo scopo di fornire strumenti di semplificazione amministrativa atti a conseguire obiettivi in linea con i principi di efficacia, efficienza e trasparenza di cui alla L. 241/90 e con i principi di buon andamento ed imparzialità di cui all'articolo 97 della Costituzione; in quest'ottica sussistono, insiti nel ricorso alla conferenza, evidenti vantaggi come quelli derivanti dallo svolgimento di un esame contestuale di tutti gli interessi coinvolti. Nondimeno, la semplificazione perseguita si rivela a volte soltanto apparente: se da un lato il ricorso sistematico alla conferenza dei servizi evoca scenari di semplificazione amministrativa, dall'altro può rivelarsi un poco ergonomico impiego delle risorse della PA allorché si pongano sullo stesso piano procedurale fattispecie assai diverse in complessità; l'applicazione sistematica della procedura di cui all'articolo 269 comma 3 finisce col privare la PA di quella facoltà discrezionale che avrebbe potuto garantire procedure più celeri per i casi più semplici. Si consideri inoltre che il numero di domande per l'autorizzazione alle emissioni è in genere assai più elevato di quelle per altre autorizzazioni ambientali. A sua volta, l'elevato numero di domande di autorizzazione è riconducibile a cause fra le quali meritano di essere citate in questa sede almeno le seguenti:

- una definizione fin troppo vaporosa di “modifica sostanziale” (fatta eccezione per quella da applicarsi specificamente agli impianti ricadenti nell'ambito di applicazione dell'articolo 275 del D.Lgs. 152/06 e sulla quale non occorre al momento soffermarsi);

- la rapida evoluzione tecnologica che rende spesso celermente obsolete le autorizzazioni rilasciate (situazione in evidente contrasto con l'introduzione di una validità quindicennale per le autorizzazioni ex parte V titolo I del D.Lgs. 152/06);

L'attuale definizione di "modifica sostanziale" contribuisce all'aumento delle domande di autorizzazione in ragione del fatto che, ad eccezione della modifica palesemente migliorativa, non vi sono margini di tolleranza per quella che comporta "un aumento o una variazione qualitativa delle emissioni o che altera le condizioni di convogliabilità" [art 269 c. 8 D.Lgs. 152/06]. Un sistema così rigidamente concepito implica che ogni minima variazione venga posta sullo stesso piano procedurale-amministrativo della costruzione di un nuovo impianto o di modifiche ingenti, ciò determinando un impiego non ergonomico delle risorse degli organi competenti. Con particolare riferimento alle modifiche quantitative delle emissioni di lieve entità, come quelle che possono ad esempio occorrere in caso di un modesto e magari temporaneo aumento di produzione aziendale, la procedura dell'articolo 269 comma 3 potrebbe anche assumere i connotati di un gratuito ostacolo amministrativo. In questo senso appare lungimirante l'approccio di amministrazioni come quella della Regione Lombardia che con la Circolare n° 1/AMB del 2007 ha inteso porre chiarezza in merito definendo e quantificando la sostanzialità delle più comuni "situazioni di modifica"; rimane tuttavia auspicabile che una siffatta problematica venga affrontata a livello nazionale, anche al fine di garantire a tutte le imprese del territorio lo stesso trattamento nel pieno rispetto del cosiddetto principio di "certezza del diritto", nonché di favorire un uso ragionato della conferenza dei servizi e, conseguentemente, delle risorse della PA.

Per quanto attiene alle autorizzazioni a carattere generale, i principali riferimenti nell'ambito della parte V del D.Lgs. 152/06 sono l'articolo 272 e la parte II dell'allegato IV alla parte V, nella quale sono elencate le attività identificate dal Legislatore come sufficientemente standardizzabili da poter essere trattate in via generale e sufficientemente poco inquinanti da non richiedere particolari approfondimenti istruttori. Altresì, rispetto al passato il Legislatore individua esplicitamente anche la possibilità di emanare autorizzazioni generali anche per specifiche "categorie di impianti in relazione al tipo ed alle modalità di produzione" (art 272 comma 2).

Pur con questa ulteriore apertura all'impiego di autorizzazioni generali, il potenziale di questi provvedimenti rimane completamente inespresso all'interno del decreto. Si configura, di conseguenza, il seguente scenario:

- per le attività riportate nella parte II dell'allegato IV alla parte V si prospetta un paradosso amministrativo in quanto le differenti Amministrazioni sparse sul territorio nazionale emanano ineluttabilmente autorizzazioni generali diverse fra loro in contenuto; questa vera e propria perdita di "generalità" di autorizzazioni generali così localmente concepite è spesso causa di pertinenti argomentazioni da parte dell'utenza che lamenta disparità di trattamento rispetto ai concorrenti, magari insediati in province o regioni confinanti. Se è comprensibile che autorizzazioni ordinarie emanate da autorità differenti differiscano in contenuto (per motivi quali la complessità delle istruttorie e le differenti capacità individuali di approfondimento delle problematiche), è assai meno comprensibile che vi siano differenze nei contenuti di autorizzazioni generali proprio in ragione della condivisa "semplicità" di tali fattispecie;
- è palese il mancato completo conseguimento degli obiettivi di semplificazione amministrativa della parte V se si confronta l'idea di autorizzazione generale alle emissioni in atmosfera con quella, nemmeno troppo distante, di iscrizione al recupero di rifiuti in procedura semplificata: in quest'ultimo caso il Legislatore è realmente riuscito a conseguire obiettivi di standardizzazione delle attività, coniugandoli efficacemente con una fattiva semplificazione amministrativa sia a vantaggio della PA che dell'utenza. Per realizzare tale risultato, è stato però necessario un dispositivo nazionale: il DM 05/02/1998 modificato con DM 186/06.

Peraltro, lo sviluppo a livello nazionale di autorizzazioni generali per impianti ed attività facilmente standardizzabili, oltre a costituire un virtuoso e concreto esempio di semplificazione amministrativa, consentirebbe alle Amministrazioni locali ed alle ARPA di riferimento di dedicare maggiori risorse all'attività di controllo.

Tommaso Lani

*Pubblicato il 3 ottobre 2007*