

La semplificazione del sistema delle istituzioni territoriali

La razionalizzazione della distribuzione delle competenze

g.d.l. Autorizzazioni e controlli ambientali

(coord.: de Forgellinis): Maria Franca de Forgellinis, Giuseppe Piperata e con la collaborazione di A. Maglieri della regione Emilia Romagna

[18 settembre 2006]

PREMESSA

Il tema delle autorizzazioni e dei controlli in materia ambientale rappresenta un vastissimo settore di intervento della pubblica amministrazione, sia a livello centrale che regionale e locale. A partire dalla metà degli anni ottanta, alle attività autorizzatorie e di controllo svolte dalle pubbliche amministrazioni con riferimento ai beni culturali e paesaggistici si sono progressivamente affiancate anche nuove tipologie di intervento relative all'ambiente in tutte le sue componenti. La legislazione italiana ha progressivamente recepito la normativa comunitaria e, prima a livello centrale e poi a livello regionale e locale, sono state introdotte specifiche procedure autorizzative e si è provveduto a disciplinare appositi sistemi di controllo.

In ossequio al principio comunitario d'individuazione dell'*autorità competente*, la legislazione vigente tende ad affidare le autorizzazioni in materia ambientale ad un soggetto pubblico diverso da quello che autorizza la realizzazione di un'opera o di un intervento, determinando di conseguenza un inevitabile appesantimento degli iter autorizzativi. Rispondendo, peraltro, ad un generale principio di separazione tra i compiti di pianificazione ed autorizzazione e quelli di controllo, questi ultimi sono generalmente assegnati, assieme alla rilevazioni della qualità ambientale, al sistema delle agenzie o, in alcuni casi, assieme a quelli di definizione dei sistemi gestionali, alle province.

Tale processo, governato dai tempi di recepimento delle direttive comunitarie a livello centrale e della legislazione nazionale a livello regionale, ha condotto ad una progressiva frammentazione delle procedure autorizzative relative ai vari settori (aria, acqua, protezione della flora e della fauna, impatto acustico etc.) con il moltiplicarsi delle autorità che intervengono nell'iter autorizzativo di un'opera pubblica o privata. Numerose sono state le ricadute negative che il sistema di intervento così impostato ha determinato: frequenti "circolarità" procedurali con conseguenze sull'allungamento dei tempi decisionali, inutili sovrapposizioni o duplicazioni

fra procedimenti, aumento dei rischi di blocco procedimentale, difficoltà ad individuare le responsabilità tra i soggetti pubblici coinvolti. E' evidente in tale contesto la difficoltà di garantire i principi di efficienza ed economicità che dovrebbero governare l'azione delle pubbliche amministrazioni e, soprattutto, il diritto dei cittadini a vedere soddisfatte le loro esigenze e richieste.

Pertanto, tale situazione ha imposto la necessità di un intervento in primo luogo legislativo finalizzato a realizzare semplificazioni procedurali ed a garantire certezza nella tempistica degli interventi delle pubbliche amministrazioni. In tale prospettiva, sia nelle normative di settore che in quelle più generali, sono stati introdotti specifici ed innovativi istituti. A livello più ampio, già a partire dalla l. 7 agosto 1990, n. 241, il legislatore nazionale ha definito alcuni strumenti di semplificazione amministrativa a carattere generale: la conferenza dei servizi, l'autocertificazione, la dichiarazione di inizio attività. Non sono mancati, poi, interventi specifici pensati per ottenere effetti di semplificazione su precisi settori, come nel caso delle procedure amministrative riguardanti le attività produttive d'iniziativa privata per il governo delle quali è stata disciplinata (d.p.r. 20 ottobre 1998, n. 447) la nuova figura dello *sportello unico*. In epoca recente sono poi stati introdotti due nuovi istituti: *l'autorizzazione integrata ambientale (IPPC)*, che prevede, per un determinato ma ampio numero di opere, un'unica autorizzazione per le varie tipologie di emissioni, e *la valutazione ambientale strategica* che prevede la valutazione degli effetti ambientali dei piani e programmi, in modo da definire già in sede di pianificazione la fattibilità dal punto di vista ambientale degli interventi programmati (ferma restando la verifica più puntuale, dove necessaria, in sede di progettazione).

Gli strumenti introdotti nel nostro ordinamento rispondono a due differenti finalità: alcuni, come gli istituti generali della l.n. 241/1990, tendono ad assicurare una semplificazione procedimentale; altri, invece, come lo sportello unico, presentano ricadute semplificatorie anche sul piano organizzativo ed istituzionale.

In particolare, le misure di semplificazione adottate nel regolamento n. 447/1998 non si limitano a definire un modello di procedimento unico e generale da seguire per il rilascio delle autorizzazioni necessarie per svolgere l'attività d'impresa, ma si estendono anche alla predisposizione di un apposito apparato organizzativo idoneo a gestire il procedimento medesimo. Si tratta di norme che prevedono l'istituzione di un'unica struttura cui imputare l'intera responsabilità e la gestione del procedimento unico, nonché del compito di coordinare attraverso appositi strumenti semplificatori (quali la conferenza di servizi, la comunicazione per via telematica degli atti e della documentazione, ecc.) lo svolgimento degli endoprocedimenti autorizzatori da parte delle altre amministrazioni intervenienti. Al riguardo appare opportuno

sottolineare l'utilità della previsione di tali misure organizzative con riferimento al complesso intervento di semplificazione operato con il d.p.r. n. 447/1998, soprattutto nella prospettiva di evitare che l'ampia riduzione degli adempimenti necessari per far nascere ed operare un'azienda si traduca in un maggior carico di passaggi burocratici interni all'amministrazione o di complicazioni procedurali per i singoli uffici competenti.

La «concentrazione organizzativa» che si realizza attraverso lo sportello unico opera in due distinte direzioni: da un lato, verso gli amministrati, i quali si trovano ad avere un unico interlocutore con il quale rapportarsi ed al quale ricondurre la responsabilità dell'intero procedimento; dall'altro, verso le altre amministrazioni competenti a svolgere gli endoprocedimenti necessari al rilascio dell'autorizzazione unica finale, le quali hanno nello sportello un preciso centro di riferimento per la gestione ed il coordinamento di tutte le fasi dell'autonomo procedimento principale.

Ma l'effetto di semplificazione prodotto da tale istituto può avere una ricaduta anche sul versante istituzionale. Infatti, l'istituzione dello sportello unico non solo può avvenire ad opera di un solo comune o di più comuni in forma associata, ma gli enti locali interessati potrebbero delegare la gestione della struttura e l'esercizio delle funzioni autorizzatorie e di controllo connesse ad istanze territoriali di livello superiore o di secondo grado (in primo luogo, province e comunità montane). Seguendo tale soluzione si realizza un unico centro decisionale per un'area vasta, con evidenti effetti di semplificazione sul sistema delle competenze.

L'istituto dello sportello unico è stato recentemente rilanciato dal d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82. Ma anche gli interventi legislativi (ad esempio, il d.l. 14 marzo 2005, n. 35 conv. il l. 14 maggio 2005, n. 80) che in questi ultimi anni hanno riformato gli altri strumenti di semplificazione procedimentale denotano la chiara volontà del legislatore italiano di potenziare il ricorso a quegli istituti diretti a razionalizzare il sistema delle competenze tra differenti livelli istituzionali e le procedure amministrative che da questi vengono attivate.

A proposito di interventi di riforma e con particolare riferimento ai procedimenti di autorizzazione e controllo ambientale, è necessario sottolineare che nella passata legislatura era stata affidata al governo la delega a riordinare la materia (L. 15 dicembre 2004, n. 308, "Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione") con l'obiettivo, fra l'altro, di semplificare e coordinare i procedimenti e rimuovere i problemi di carattere organizzativo, procedurale e finanziario per la piena operatività degli organismi amministrativi e tecnici preposti alla tutela dell'ambiente. Il 29 aprile 2006 è entrato in vigore il relativo decreto legislativo (D.Lgs. 3 aprile

2006, n. 152) costituito, nella sostanza, da 5 testi unici che riscrivono integralmente quasi tutta la normativa ambientale e, in particolare, ridefiniscono anche i livelli di competenza. Il dissenso provocato da questo testo ha registrato un raro esempio di amplissima convergenza: regioni, enti locali, sindacati, aziende pubbliche di gestione di servizi ambientali, associazioni ambientaliste, esponenti del mondo della cultura e della scienza e tutte le forze politiche di opposizione. Ciò ha indotto il nuovo governo a procedere immediatamente alla sua riscrittura (in corso da parte di Commissione costituita presso il Ministero dell'ambiente) ed a predisporre la modifica o la sospensione di alcune disposizioni e di tutti i decreti attuativi emanati. Dodici regioni hanno inoltre presentato ricorso alla Corte Costituzionale, su tutto o parte sul provvedimento che incide pesantemente sulla vigente legislazione regionale.

Al momento attuale, quindi, siamo di fronte ad una **situazione estremamente incerta dal punto di vista delle regole vigenti**, relative sia alle autorizzazioni ed ai controlli ambientali che ai soggetti preposti a tali attività.

LE PROCEDURE AUTORIZZATIVE E DI CONTROLLO

L'analisi è stata, quindi, effettuata in relazione alla normativa previgente al decreto legislativo n. 152/2006 e, pur se con tale limite, consente di effettuare alcune valutazioni che esulano dallo specifico della riscrittura del provvedimento in corso.

Va innanzi tutto evidenziato che, ad esclusione delle grandi opere e di interventi ad altissimo impatto ambientale le cui autorizzazioni in materia ambientale sono di competenza del Ministero dell'ambiente, la generalità delle procedure autorizzative è disciplinata, sulla base dei principi e degli indirizzi della normativa comunitaria e nazionale, dalla legislazione regionale, che individua i soggetti che intervengono per tali attività (regione, provincia, comune, agenzia regionale, autorità d'ambito, enti territoriali). A cascata le province e i comuni disciplinano l'esercizio delle funzioni attribuite. Di conseguenza l'iter autorizzativo ed i soggetti che intervengono variano, pur se parzialmente, per ciascuna regione e provincia e, anche, comune per comune. Per i grandi comuni interviene, inoltre, il decentramento di talune attività presso i municipi o le circoscrizioni.

Si è quindi proceduto a selezionare due casi campione relativi ad un attività produttiva di media dimensione: un impianto di prodotti lattiero-caseari con capacità di lavorazione di 250 t/giorno da realizzare nei Comuni di Roma e nei Comuni della Comunità montana della Valle del Samoggia (BO). Nelle due tabelle allegate sono riportate tutte le autorizzazioni in materia

ambientale necessarie ed i soggetti deputati a rilasciarle. E' comune il ricorso alla Conferenza dei servizi su iniziativa dello Sportello Unico.

Per quanto riguarda il Comune di Roma va evidenziato che all'istituzione dello Sportello Unico non è conseguita un'organizzazione in grado di garantire una significativa accelerazione dei tempi ed un'adeguata semplificazione. Ciò deriva dalla mancata sottoscrizione degli **accordi di cooperazione** tra le amministrazioni e gli accordi con le associazioni categoria. In particolare sono stati sottoscritti 11 accordi generali tra Comune di Roma e Regione Lazio, Provincia di Roma, Comuni di Ciampino, Fiumicino e Pomezia, ASL A-B-C-D-E, Vigili del Fuoco, ACEA, AMA, ENEL, ITALGAS, TELECOM, Associazioni di categoria che già non esauriscono gli enti interessati. A tali protocolli generali, che non esplicano alcun effetto operativo, sono seguiti solo alcuni protocolli tecnici: un protocollo di servizio ed uno sullo schema tariffario con la ASL, sei con il Dipartimento per le politiche ambientali e due con il Dipartimento per l'edilizia dello stesso Comune.

Presso il Dipartimento per le politiche ambientali è istituito uno specifico Sportello unico che presiede alle autorizzazioni per le attività estrattive, i progetti di recupero ambientale e gli impianti per lo smaltimento dei rifiuti di competenza comunale (discariche di inerti). Il Dipartimento per le politiche ambientali gestisce inoltre le conferenze interne per il rilascio dei pareri endoprocedimentali rilasciati dal Comune per gli impianti a più rilevante componente ambientale e per le autorizzazioni alle emissioni in atmosfera.

Altro elemento di debolezza, che riguarda più in generale la regione Lazio, è **la procedura di valutazione d'impatto ambientale**. Lo strumento, oltre a garantire un'adeguata valutazione dell'impatto sull'ambiente delle opere, dovrebbe consentire la più ampia diffusione dei dati concernenti l'opera progettata e, in particolare, recepire le osservazioni dei cittadini, delle associazioni e dei soggetti a qualsiasi titolo interessati e svolgere quindi un ruolo di mediazione e **composizione dei conflitti**. Tale attività è svolta invece in forma generalmente "burocratica" con la conseguenza dell'esplosione del contenzioso a progetto approvato e la connessa o paralisi delle iniziative o riapertura dell'intero iter autorizzativo una volta definite le modifiche richieste.

Va inoltre fatta una annotazione che coinvolge tutti i soggetti che intervengono nelle autorizzazioni in materia ambientale nella regione. Le discipline dal punto di vista tecnico sono di particolare complessità e presuppongono una specifica qualificazione professionale per una valutazione adeguata ed autorevole. Peraltro la materia è oggetto di ampio contenzioso ed ha risvolti di responsabilità anche penale. A fronte di ciò, non viene posta particolare attenzione verso la strutturazione degli uffici e la qualificazione del personale dedicato a tale attività. La

conseguenza più immediata è che, di fronte all'assunzione di decisioni in assenza di adeguati strumenti, le amministrazioni assumono spesso atteggiamenti dilazionatori o di diniego basato su eccezioni formali, con un **protrarsi delle istruttorie addebitabile non tanto alla complessità delle procedure, quanto alla adeguatezza della pubblica amministrazione preposta.**

Diversa la situazione registrata con riferimento ai comuni appartenenti alla Comunità montana della Valle del Samoggia. In tale contesto territoriale, infatti, la realizzazione di politiche di decentramento di funzioni, di razionalizzazione delle competenze e di semplificazione organizzativa e procedimentale, condivise dai diversi livelli istituzionali, ha permesso di realizzare buoni risultati sul piano dell'alleggerimento del peso burocratico sulle imprese ed i cittadini.

In primo luogo, va segnalata la scelta dei comuni appartenenti alla Comunità montana di delegare alla Comunità stessa la gestione e tutte le funzioni connesse allo sportello unico. Facendo seguito ad un apposito indirizzo espresso dalla Regione Emilia Romagna di organizzare l'esercizio in forma associata di funzioni e servizi per ambiti territoriali ottimali, i comuni interessati hanno stipulato un'apposita convenzione con la quale hanno individuato nella Comunità montana il centro competente per i procedimenti di competenza dello sportello unico per le attività produttive.

In tale operazione di concentrazione funzionale e organizzativa un ruolo significativo è stato svolto anche dalla provincia di Bologna. L'ente emiliano, infatti, si è particolarmente impegnato per creare le condizioni necessarie a rendere effettiva l'applicazione del d.p.r. n. 447/1998 nei comuni del territorio provinciale attraverso il progetto SUAP. Oltre alla realizzazione di un sistema informativo di supporto al funzionamento degli Sportelli unici ed alla cura della formazione e aggiornamento degli addetti alla nuova struttura, la provincia si è fatta promotrice di numerosi accordi di programma e protocolli di intesa tra i comuni e tutti gli enti che hanno compiti e funzioni di autorizzazione in materia di insediamenti produttivi (Aziende Usl, Arpa, Difesa del Suolo della Regione Emilia Romagna, Vigili del Fuoco, Soprintendenza per i beni ambientali ed architettonici, Camera di Commercio Industria, Artigianato e Agricoltura, ecc.), svolgendo così un forte ruolo di ausilio e coordinamento.

Da segnalare, infine, la competenza della provincia con riferimento alla valutazione di impatto ambientale. Per previsione legislativa regionale, infatti, l'impianto di prodotti lattiero-caseari con capacità di lavorazione di 250 t/giorno rientra nell'elenco delle opere per le quali la regione ha spostato sulle province la competenza sui procedimenti di VIA.

Il decentramento regionale di funzioni verso gli enti regionali, l'intervento in sede di coordinamento da parte della provincia e la tendenza dei comuni a delegare ad un ente associativo l'esercizio delle competenze loro spettanti ha prodotto nel caso preso in considerazione un vero e proprio effetto di semplificazione istituzionale senza intaccare i livelli di governo presenti sul territorio e senza sopprimere competenze o procedimenti.

ALCUNE VALUTAZIONI

Il monitoraggio condotto sulle realtà istituzionali prese a riferimento ha fatto emergere l'esistenza di un quadro legislativo di riferimento alquanto articolato e in parte non ancora definito, al quale possono essere ricondotte le numerose complessità procedurali e organizzative riscontrate a proposito del settore delle autorizzazioni e dei controlli ambientali. Allo stesso tempo, però, è emerso anche che il nostro ordinamento già fornisce una serie di strumenti idonei a fare in modo che tali complessità si mantengano all'interno di limiti accettabili per le imprese ed i cittadini.

In tale prospettiva, può essere utile svolgere alcune considerazioni, indicando quelli che potrebbero essere gli ulteriori sforzi da compiere verso una maggiore semplificazione con riferimento al settore in questione.

Lo sportello unico e gli accordi di cooperazione principali strumenti di semplificazione.

Parlare di semplificazione a proposito di autorizzazioni e controlli ambientali richiede particolare attenzione. Si tratta, infatti, di un settore dove quello che è stato definito il «paradosso della semplificazione» si mostra in tutta la sua evidenza: da un lato, si pone come essenziale la necessità di predeterminare l'esercizio delle competenze dei soggetti pubblici nel rispetto del principio di legalità e nella prospettiva di maggiore garanzia per i diritti e gli interessi dei cittadini; dall'altro, invece, è molto forte l'esigenza di rendere più semplice l'azione amministrativa in ossequio al principio di efficienza.

Con riferimento al settore ambientale, visti gli interessi collettivi in gioco e i beni da tutelare, il "sovrappiombamento istituzionale" dei soggetti pubblici chiamati ad intervenire può risultare del tutto normale e la complessità procedimentale che ne deriva può apparire fisiologica. Del resto, spesso, le competenze amministrative, che in tale ambito di intervento si fanno valere, trovano la loro fonte di legittimazione anche a livello costituzionale. Ciò, comunque, non toglie che il sistema presenti irrazionalità e duplicazioni procedurali,

incertezze sulla tempistica procedurale e altro, destinate a gravare sulle imprese e sui cittadini. In particolare, l'eccessiva dispersione delle funzioni pubbliche tra più centri amministrativi di imputazione può produrre l'effetto di appesantire notevolmente le azioni dei pubblici poteri finalizzate ad autorizzare le iniziative dei privati o ad assicurare gli interventi per la soddisfazione dei bisogni della collettività.

Ma quali possono essere i rimedi per questi casi di disfunzione dei pubblici poteri?

E' difficile immaginare che una soluzione possa passare da un radicale intervento di semplificazione istituzionale, stante quanto si è detto sopra a proposito della necessaria presenza, a volte anche costituzionalmente affermata, di una pluralità di autorità amministrative competenti. Meglio, invece, potenziare il ricorso a formule di coordinamento degli enti competenti attraverso figure di concentrazione organizzativa e procedimentale, come lo sportello unico, o collaborazione funzionale, come gli accordi. In altri termini, la trasformazione dell'azione amministrativa e degli apparati amministrativi attraverso l'introduzione di figure di organizzazione concentrata o di collaborazione potrebbe favorire la semplificazione di delicati settori di amministrazione pubblica, come quello relativo alle autorizzazioni e controlli ambientali dove la presenza di insopprimibili esigenze di salvaguardia di interessi pubblici e privati impediscono un radicale intervento di liberalizzazione.

La valutazione d'impatto ambientale come strumento di partecipazione e composizione dei conflitti.

Come già accennato, la conflittualità connessa ai possibili effetti negativi sull'ambiente derivanti dalla realizzazione di un intervento è generalmente ampia e costituisce, spesso, motivo di rallentamento se non di blocco delle iniziative. La procedura di valutazione d'impatto ambientale (v.i.a) nasce proprio con l'obiettivo di coinvolgere i cittadini nel processo decisionale, fornendo loro un'adeguata informazione sulle caratteristiche del progetto e sull'impatto ambientale dello stesso, sulle valutazioni effettuate in relazione ai principali inquinanti e sulle misure di contenimento e di controllo previste e costruendo una valutazione finale che tenga conto delle osservazioni da questi avanzate. Sono prescritte, peraltro, forme di pubblicità e partecipazione penetranti quali la pubblicazione sui giornali, la consultazione presso appositi uffici ed, in alcuni casi, anche le inchieste pubbliche.

L'opposizione, a volte anche strumentalizzata, che si solleva in molti casi deriva da due fattori principali: la scarsa autorevolezza e credibilità del decisore e la mancata conoscenza delle caratteristiche del progetto, dei dati tecnici e delle misure di controllo adottate. I due fattori combinati lasciano spazio al diffondersi incontrollato di notizie e dati relativi ai danni prevedibili.

Va notato, inoltre, che nella prassi intervengono nell'ambito della v.i.a. anche gli stessi soggetti che sono poi chiamati a fornire il proprio parere sulla base di altre norme di settore (comuni, agenzie regionali, sovrintendenze, ASL etc. con un'inutile duplicazione delle istruttorie.

Sarebbe quindi utile utilizzare nella misura più ampia *l'autorizzazione ambientale integrata*, anche attraverso le forme di concertazione prima richiamata, e contestualmente esaltare le forme di partecipazione dei cittadini e delle associazioni nella fase di valutazione tecnica.

La qualificazione degli uffici e del personale.

Ai temi sopra richiamati e a quanto rilevato in relazione ai casi di protrarsi delle istruttorie in ragione non tanto della complessità delle procedure quanto dell'inadeguatezza della pubblica amministrazione preposta, si collega un'ulteriore esigenza di maggiore attenzione alla qualificazione delle strutture dedicate alle autorizzazioni ed ai controlli in materia ambientale. Si tratta non solo di fornire ai cittadini referenti autorevoli ed adeguate garanzie, ma introdurre anche significative accelerazioni. Tempi rapidi di istruttoria, capacità di condurre la concertazione, conoscenze atte ad individuare prescrizioni tecniche realizzabili ed economicamente compatibili, sicurezza nelle decisioni nei casi complessi sia dal punto di vista tecnico che giuridico sono i requisiti indispensabili per affrontare adeguatamente le tematiche in argomento nello svolgimento dell'azione amministrativa.