

## **La conferenza di servizi prevista dal procedimento di rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale dopo il d. lgs. n. 128/2010.**

22 Agosto 2013

Roberto Musone

Fra i procedimenti autorizzatori ambientali contemplati dal d. lgs. n. 152/2006 (Codice dell'ambiente) che prevedono una conferenza di servizi, un ruolo di particolare interesse svolge il procedimento volto al rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, la cui conferenza di servizi è stata significativamente rivista dalle modifiche apportate al Codice dal d. lgs. n. 128/2010. In tal caso, la complessità dell'opera oggetto della valutazione di compatibilità e la pluralità degli attori istituzionali coinvolti ha dettato una disciplina più articolata del meccanismo conferenziale rispetto alla valutazione di impatto ambientale.

L'istituto è previsto dall'art. 29–quater del d. lgs. n. 152/2006, che contempla una conferenza decisoria, a convocazione obbligatoria, con partecipazione del privato richiedente l'autorizzazione e acquisizione obbligatoria dei pareri del Sindaco, relativamente alle emissioni nocive all'ambiente, e dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (I.S.P.R.A.) o delle Agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente, relativamente al monitoraggio e al controllo degli impianti e delle emissioni nell'ambiente.

È opportuno ricordare che l'autorizzazione integrata ambientale è stata introdotta per la prima volta a livello comunitario dalla direttiva 96/61/CE sulla prevenzione e la riduzione integrata dell'inquinamento, con la quale il legislatore comunitario ha previsto una procedura integrata per il rilascio delle autorizzazioni ambientali, giungendo ad una nuova impostazione in materia di prevenzione e controllo dell'inquinamento, che in precedenza erano fondati su un approccio finalizzato alla tutela dei singoli macro–settori ambientali (aria, acqua, terra) (1).

L'ambito oggettivo di applicazione della direttiva riguarda le industrie di maggior impatto ambientale, quali ad esempio l'industria dei metalli, le attività energetiche, l'industria dei prodotti minerali o l'industria chimica, ed è centrata sull'obbligo dell'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione di garantire che siano applicate le migliori tecnologie disponibili. Mentre la procedura di valutazione di impatto ambientale investe, più propriamente, i profili localizzativi e strutturali dell'impianto, l'autorizzazione integrata ambientale incide specificamente sugli aspetti gestionali.

Ad essa il legislatore nazionale ha dato una prima attuazione con il d. lgs. n. 372/1999, limitatamente agli impianti esistenti, mentre con il d. lgs. n. 59/2005 si è provveduto al recepimento completo anche in relazione agli impianti nuovi, al fine di superare le censure mosse dalla Commissione europea nei confronti dell'Italia per la mancata attuazione. Con il d. lgs. n. 128/2010, infine, le disposizioni del d. lgs. n. 59/2005 sono state trasfuse, con alcune importanti modificazioni ed integrazioni, nel d. lgs. n. 152/2006.

Nell'ambito della procedura per il rilascio dell'autorizzazione è prevista la convocazione da parte dell'autorità competente di una conferenza di servizi che «ha luogo ai sensi degli artt. 14, 14–ter, commi da

1 a 3 e da 6 a 9, e 14–quater della legge 7 agosto 1991, e successive modificazioni» (2) e alla quale sono titolati a partecipare il privato che richiede l'autorizzazione, le amministrazioni competenti in materia ambientale e, nel caso di impianti di competenza statale, i Ministeri dell'interno, del lavoro e delle politiche sociali, della salute e dello sviluppo economico.

È di tutta evidenza la differenza rispetto al previgente modello di conferenza, dove «l'autorità competente, ai fini del rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, “può convocare” apposita conferenza dei servizi ai sensi degli articoli 14, 14–ter, commi da 1 a 3 e da 6 a 9, e 14–quater della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, alla quale invita le amministrazioni competenti in materia ambientale e comunque, nel caso di impianti di competenza statale, i Ministeri dell'interno, della salute e delle attività produttive» (3). Con un «positivo ritorno al passato» (4), il legislatore del 2010 si è mosso nel senso di una decisa accelerazione e semplificazione procedimentale, prevedendo anzitutto la convocazione obbligatoria e non facoltativa, secondo l'originaria formulazione dell'art. 5, comma 10, del d. lgs. n. 59/2005 antecedente le modifiche introdotte dall'art. 36 del d. lgs. n. 4/2008 (5).

Sebbene il Consiglio di Stato si sia chiesto se la nuova obbligatorietà sia compatibile con la profonda modifica che ha interessato gli art. 14 e ss. della l. n. 241/1990, posto che è stato ripristinato il regime di facoltatività della conferenza di servizi istruttoria (6), la nuova configurazione risulta comunque conforme al modello “aperto” di conferenza introdotto nella disciplina generale del procedimento amministrativo dalla l. n. 69/2009 anche con riferimento alla partecipazione diretta del privato. Tale modifica non rappresenta, dunque, un'innovazione di sostanza, perché già l'art. 14–ter, comma 2–bis, della l. n. 241/1990 ha previsto la partecipazione dei privati ai lavori della conferenza, senza diritto di voto.

La conferenza ha poi carattere decisorio, come precisa la relazione illustrativa (7) e come lascia intendere anche il riferimento all'art. 14–quater della l. n. 241/1990, con conseguente devoluzione della questione al Consiglio dei Ministri in caso di dissenso manifestato da amministrazioni preposte alla tutela di interessi ambientali, dato che per giurisprudenza costante la disciplina di superamento del dissenso prevista dall'art. 14–quater si applica solo alla conferenza di tipo decisorio (8).

Inoltre, viene prevista obbligatoriamente l'acquisizione in conferenza delle prescrizioni del Sindaco di cui agli artt. 216 e 217 del r.d. n. 1265/1934, relativi alle emissioni industriali nocive all'ambiente, e il parere dell'I.S.P.R.A. (per gli impianti di competenza statale) o delle Agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente (per gli impianti di competenza regionali e provinciali) per quanto riguarda il monitoraggio ed il controllo degli impianti e delle emissioni nell'ambiente, in assenza dei quali il procedimento non può concludersi. Non è stata quindi riprodotta, nel testo del d. lgs. n. 152/2006, la disposizione del d. lgs. n. 59/2005, introdotta dal d. lgs. n. 4/2008, secondo cui l'autorità procedente poteva concludere il procedimento anche in assenza dei pareri del Sindaco ai sensi del r.d. n. 1265/1934 e dell'I.S.P.R.A. o delle Agenzie regionali o provinciali. Trattandosi di conferenza decisoria, in caso di mancata acquisizione di tali pareri, l'autorità competente non potrebbe concludere il procedimento.

Ciò a meno che non sia possibile configurare il parere del Sindaco come atto non riconducibile alla materia della tutela della salute o dell'ambiente (in quanto, altrimenti, dovrebbero trovare applicazione gli artt. 16 e 17 del l. 241/1990) e che il parere dell'I.S.P.R.A. o delle Agenzie regionali o provinciali per la protezione dell'ambiente sia meramente consultivo, il cui mancato rilascio non determini l'illegittimità del provvedimento finale (9).

Tale interpretazione, almeno con riferimento al parere del Sindaco richiesto dal r.d. n. 1265/1934, sembrerebbe coerente con l'indirizzo della Corte costituzionale che, per le opere pubbliche la cui approvazione sia di competenza statale, ha escluso il potere dei Comuni di vincolare la localizzazione delle

stesse (10). Inoltre, essa appare in linea con l'art. 29–quater, comma 10, secondo cui l'autorità competente si esprime comunque entro centocinquanta giorni (oppure centottanta giorni, nel caso in cui vengano richieste integrazioni) dalla presentazione della domanda di autorizzazione integrata ambientale.

Infine, è la giurisprudenza stessa ad affermare che il Sindaco non può imporre prescrizioni vincolanti ad un'industria già sottoposta ad autorizzazione integrata ambientale, ai sensi degli artt. 216 e 217 del r.d. n. 1265/1934.

Sul punto, il T.A.R. bresciano, con la sentenza n. 1787/2008, pur esprimendosi ancora alla luce dell'art. 5, comma 11, del d. lgs. n. 59/2005, ha rilevato i profili di incompatibilità tra i due istituti, rilevando come con l'autorizzazione integrata ambientale «risulti contraddittorio un potere come quello riconosciuto al Sindaco dagli artt. 216 e 217 T.U.L.S.», perché «se al Sindaco stesso fosse riconosciuto, attraverso la dichiarazione di insalubrità, di obbligare in qualsiasi momento l'industria destinataria del provvedimento, ancorché fornita di AIA, ad allontanarsi dall'abitato, è evidente che di autorizzazione integrata, e onnicomprensiva, non si potrebbe più parlare, e l'obiettivo della legge sarebbe frustrato». In sostanza, «il potere di far allontanare un'industria in quanto insalubre è degradato a potere di intervento e promozione procedimentale nei riguardi della Regione, che ormai accentra tutte le competenze» (11). La pronuncia in esame è senz'altro molto innovativa, perché – sia pure solo con riferimento alla procedura di autorizzazione integrata ambientale – pare riportare le competenze dell'ente locale, esercitabili dal Sindaco, ad un potere di intervento analogo a quello disciplinato dall'art. 9 della l. n. 241/1990, dove qualunque soggetto portatore di interessi pubblici e privati ha facoltà di intervenire nel procedimento se gli possa derivare un pregiudizio dal provvedimento (12).

Nello stesso senso, si è espresso ancor più di recente il T.A.R. Toscana, rilevando che «l'assenza delle prescrizioni sindacali – evidentemente ritenute non necessarie dal sindaco del Comune interessato nel caso di specie – non comporta l'illegittimità dell'autorizzazione, che può essere rilasciata trascorso il termine di legge, ferma restando la possibilità per il sindaco stesso di chiedere successivamente la verifica dell'autorizzazione rilasciata qualora lo ritenga necessario per l'interesse della salute pubblica» (13).

Ai fini poi della certezza del procedimento, si prevede sia la facoltà di tutti i soggetti interessati di presentare osservazioni sulla domanda, entro trenta giorni dalla data di pubblicazione dell'annuncio di avvio del procedimento, sia l'obbligo di presentare unicamente nell'ambito della conferenza l'eventuale documentazione integrativa entro il termine non superiore a novanta giorni indicato dall'amministrazione procedente, con conseguente sospensione del termine massimo entro cui la conferenza deve concludersi. Ciò al fine di superare gli inconvenienti che in passato derivavano dalla presentazione delle proprie deduzioni in momenti successivi, con inutile allungamento dei tempi procedurali (art. 29–quater, commi 4 e 8) (14).

Inoltre, diversamente dalla valutazione di impatto ambientale, dove l'effetto sostitutivo riguarda «tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, nulla osta, assensi comunque denominati in materia ambientale, necessari per la realizzazione e l'esercizio dell'opera o dell'impianto» (15), per l'autorizzazione integrata ambientale esso si produce solo per i provvedimenti autorizzatori di settore espressamente indicati (16).

Rispetto alla disciplina generale dei lavori conferenziali prevista dall'art. 14–ter, non è richiamata la disciplina dei commi 4 e 5, che, nell'unica parte che non riguarda esclusivamente il procedimento di valutazione di impatto ambientale, prevede comunque che «per assicurare il rispetto dei tempi, l'amministrazione competente al rilascio dei provvedimenti in materia ambientale può far eseguire anche da altri organi dell'amministrazione pubblica o enti pubblici dotati di qualificazione e capacità tecnica

equipollenti, ovvero da istituti universitari tutte le attività tecnico-istruttorie non ancora eseguite». Non vi è però ragione per escludere l'applicazione della disposizione anche all'amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, con conseguente snellimento dell'iter procedimentale (17). Va poi detto che viene richiamato anche il comma 7 dell'art. 14-ter, il cui meccanismo di silenzio-assenso vale anche per le amministrazioni preposte alla tutela della salute e della pubblica incolumità, ipotesi nella quale vanno ricomprese dunque le prescrizioni ex artt. 216 e 217 del r.d. 1265/1934 nel caso in cui il rappresentante dell'organo di vertice dell'amministrazione comunale, all'esito dei lavori della conferenza, non ne abbia espresso definitivamente la volontà. Peraltro, il silenzio non è insuperabile, posto che non potrebbe comunque configurarsi un potere di veto in capo a singole articolazioni dell'apparato burocratico, che verrebbero ad essere dotate di un primato rispetto alle altre (18).

In ogni caso, la differenza maggiore rispetto alla disciplina della conferenza prevista per la valutazione di impatto ambientale è senz'altro il richiamo all'art. 14-quater della l. n. 241/1990, che rende dunque applicabile alla conferenza in esame il meccanismo di superamento del dissenso contemplato da tale disposizione per le amministrazioni preposte alla tutela degli interessi sensibili. Lo stesso risulterà perciò applicabile anche in caso di determinazione negativa sulla compatibilità dell'impianto con la tutela della salute pubblica espressa da parte del Sindaco nell'esercizio delle competenze attribuitegli dal r.d. n. 1265/1934, e che resta dunque soggetta ai rigorosi requisiti previsti dal comma 1 dell'art. 14-quater, fra cui la manifestazione del dissenso propositivo. Non si applicherà invece il meccanismo in esame in caso di partecipazione ai lavori della conferenza, in sede statale, degli organi dei Ministeri dell'interno, del lavoro e delle politiche sociali, della salute e dello sviluppo economico, stante il loro apporto meramente consultivo, come previsto dall'art. 7, comma 5, ult. per., del d. lgs. n. 152/2006 (19). In tal caso troverà invece applicazione il criterio decisionale ponderativo della prevalenza delle posizioni, espresso dal comma 6-bis dell'art. 14-ter (20).

Nel complesso, la conferenza di servizi prevista per l'autorizzazione integrata ambientale appare senz'altro fornita di maggiori potenzialità di intervento e di incisività nel procedimento in cui è inserita rispetto alla conferenza prevista per la valutazione di impatto ambientale, per quanto lo scostamento tra i due modelli conferenziali renda incerto stabilire quale sia il modulo da impiegarsi quando siano svolti congiuntamente ai sensi dell'art. 10 del d. lgs. n. 152/2006 (21). Si conferma, in ogni caso, anche per tale istituto la visione d'insieme che «l'a.i.a. rappresenti un buon esempio di semplificazione funzionale, nonché di razionalizzazione sostanziale della disciplina ambientale» (22).

## NOTE

(1) La direttiva n. 96/61/CE è stata abrogata dalla direttiva n. 2008/1/CE, che ne ha codificato con modifiche il contenuto, e successivamente abrogata dalla direttiva 2010/75/UE, nella quale il legislatore comunitario ha trasfuso le disposizioni di sette direttive.

(2) Va da sé che il richiamo al comma 9 dell'art. 14-ter non risulta più attuale, stante l'abrogazione disposta dalla l. n. 122/2010.

(3) Art. 5, comma 10, del d. lgs. n. 59/2005, come modificato dall'art. 36 del d. lgs. n. 4/2008 (virgolette in alto non testuali). Carattere istruttorio e facoltativo aveva, parimenti, la conferenza di servizi prevista per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale dall'art. 4 del d. lgs. n. 372/1999, su cui cfr. A. FERRUTI-A. SCIALÒ, "La Conferenza di servizi nella procedura di autorizzazione integrata ambientale",

in “Dir. e giur. agr., alim. e amb.”, 2004, pt. I, pp. 378 ss., pp. 381 s.

(4) L. BENEDESI, “L’autorizzazione integrata ambientale (AIA)”, in L. BENEDESI–A. SILLANI, “Le novità del d. lgs. n. 128/2010 in materia di Via, Vas, Aia, emissione in atmosfera. Guida al terzo correttivo del Testo unico dell’ambiente”, Santarcangelo di Romagna, 2011, pp. 91 ss., p. 107.

(5) Secondo cui «l’autorità competente, ai fini del rilascio dell’autorizzazione integrata ambientale, “convoca” apposita conferenza di servizi» (virgolette in alto non testuali).

(6) Cfr. Cons. Stato, sez. consult. atti norm., 28 giugno 2010 (par.), cit. da M. POLIZZY, sub art. 29–quater, in R. GRECO (a cura di), “Codice dell’ambiente”, 2a ed., Roma, 2011, pp. 168 ss., p. 170.

(7) Cfr. “Relazione illustrativa al Decreto Legislativo 29 giugno 2010, n. 128, «Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale, a norma dell’articolo 12 della legge 18 giugno 2009, n. 69»”, in [www.camera.it/\\_dati/leg16/lavori/elenchipdl/aprifesto.asp?file=220&Internet=1](http://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/elenchipdl/aprifesto.asp?file=220&Internet=1), p. 13.

(8) Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 4 giugno 2004, n. 3505, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); T.A.R. Campania, Salerno, sez. I, 19 dicembre 2006, n. 2233, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 5 dicembre 2007, n. 12470, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); T.A.R. Lazio, Roma, sez. III-ter, 5 marzo 2008, n. 2121, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Cons. Stato, sez. VI, 10 settembre 2008, n. 4333, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). Peraltro, nonostante tanto l’art. 5, comma 10, del d. lgs. n. 59/2005 quanto l’art. 29–quater, comma 5, del d. lgs. n. 152/2006 si richiamino alle stesse disposizioni normative (artt. 14, 14-ter commi da 1 a 3 e da 6 a 9, e 14–quater della l. n. 241/1990), la giurisprudenza ha escluso il carattere decisorio della conferenza prevista dalla prima disposizione, riconducendola al modulo istruttorio (cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 13 dicembre 2010, n. 36116, in [/www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it) e T.A.R. Calabria, Catanzaro, 8 novembre 2011, n. 1345, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)). Sul carattere decisorio della conferenza uscita dalla riforma operata dal d. lgs. n. 128/2010 la dottrina è concorde, per la quale cfr. L. CARUCCIO, “L’autorizzazione integrata ambientale”, in M. BUCELLO–L. PISCITELLI–S.E. VIOLA (a cura di), “VAS, VIA, AIA, rifiuti, emissioni in atmosfera. Le modifiche apportate al Codice dell’Ambiente dai decreti legislativi 128/2010 e 205/2010”, Milano, 2012, pp. 362 ss.; F. MERCHIORI, sub art. 29–quater, in F. PELLIZZER–L. COSTATO (a cura di), “Commentario breve al codice dell’ambiente”, Padova, 2a ed., 2012, pp. 159 ss., p. 161; A. MILONE, “L’autorizzazione integrata ambientale dopo il d. lgs. n. 128/10”, in “Riv. giur. edil.”, 2011, pp. 145 ss.; A. SCARCELLA, “L’autorizzazione integrata entra nel testo unico”, in “Guida dir.”, “Dossier”, 2010, n. 7, pp. 22 ss., p. 29; L. TRAMONTANO–F. CAPPILLI, “Codice dell’ambiente spiegato. Il Testo Unico Ambientale commentato con dottrina e giurisprudenza”, Piacenza, 2011, p. 110.

(9) Per tale tesi cfr. MERCHIORI, op. cit., p. 161 e MILONE, op. cit., pp. 145 ss.

(10) Cfr. Corte cost., 1 ottobre 2003, n. 303, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

(11) T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 12 dicembre 2008, n. 1767, in “Riv. giur. amb.”, 2009, pp. 368 s.

(12) Cfr. G. LANDI, Nota T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 12 dicembre 2008, n. 1767, in “Riv. giur. amb.”, 2009, pp. 369 ss., p. 371.

(13) T.A.R. Toscana, sez. II, 1 aprile 2011, n. 569, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

(14) Sul punto cfr. MERCHIORI, op. cit., p. 161 e TRAMONTANO–CAPPILLI, op. cit., p. 110.

(15) Art. 26, comma 4, d. lgs. n. 152/2006.

(16) Ai sensi dell’art. 29–quater, comma 11, «le autorizzazioni integrate ambientali, rilasciate ai sensi del presente decreto, sostituiscono ad ogni effetto le autorizzazioni riportate nell’elenco dell’allegato IX, secondo le modalità e gli effetti previsti dalle relative norme settoriali. In particolare le autorizzazioni

integrate ambientali sostituiscono la comunicazione di cui all'articolo 216, ferma restando la possibilità di utilizzare successivamente le procedure semplificate previste dal capo V».

(17) Cfr. CARUCCIO, op. cit., p. 392.

(18) Ibid.

(19) Ai sensi del quale, «il provvedimento di AIA è rilasciato dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare sentiti il Ministro dell'interno, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, il Ministro della salute, il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali».

(20) Cfr. CARUCCIO, op. cit., pp. 392 s.

(21) Sul punto cfr. id., p. 390.

(22) M. RENNA, "Semplificazione e ambiente", in "Riv. giur. edil.", 2008, pt. II, pp. 37 ss., p. 54.

Fra i procedimenti autorizzatori ambientali contemplati dal d. lgs. n. 152/2006 (Codice dell'ambiente) che prevedono una conferenza di servizi, un ruolo di particolare interesse svolge il procedimento volto al rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, la cui conferenza di servizi è stata significativamente rivista dalle modifiche apportate al Codice dal d. lgs. n. 128/2010. In tal caso, la complessità dell'opera oggetto della valutazione di compatibilità e la pluralità degli attori istituzionali coinvolti ha dettato una disciplina più articolata del meccanismo conferenziale rispetto alla valutazione di impatto ambientale.

L'istituto è previsto dall'art. 29-quater del d. lgs. n. 152/2006, che contempla una conferenza decisoria, a convocazione obbligatoria, con partecipazione del privato richiedente l'autorizzazione e acquisizione obbligatoria dei pareri del Sindaco, relativamente alle emissioni nocive all'ambiente, e dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (I.S.P.R.A.) o delle Agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente, relativamente al monitoraggio e al controllo degli impianti e delle emissioni nell'ambiente.

È opportuno ricordare che l'autorizzazione integrata ambientale è stata introdotta per la prima volta a livello comunitario dalla direttiva 96/61/CE sulla prevenzione e la riduzione integrata dell'inquinamento, con la quale il legislatore comunitario ha previsto una procedura integrata per il rilascio delle autorizzazioni ambientali, giungendo ad una nuova impostazione in materia di prevenzione e controllo dell'inquinamento, che in precedenza erano fondati su un approccio finalizzato alla tutela dei singoli macro-settori ambientali (aria, acqua, terra) (1).

L'ambito oggettivo di applicazione della direttiva riguarda le industrie di maggior impatto ambientale, quali ad esempio l'industria dei metalli, le attività energetiche, l'industria dei prodotti minerali o l'industria chimica, ed è centrata sull'obbligo dell'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione di garantire che siano applicate le migliori tecnologie disponibili. Mentre la procedura di valutazione di impatto ambientale investe, più propriamente, i profili localizzativi e strutturali dell'impianto, l'autorizzazione integrata ambientale incide specificamente sugli aspetti gestionali.

Ad essa il legislatore nazionale ha dato una prima attuazione con il d. lgs. n. 372/1999, limitatamente agli impianti esistenti, mentre con il d. lgs. n. 59/2005 si è provveduto al recepimento completo anche in relazione agli impianti nuovi, al fine di superare le censure mosse dalla Commissione europea nei confronti dell'Italia per la mancata attuazione. Con il d. lgs. n. 128/2010, infine, le disposizioni del d. lgs. n. 59/2005 sono state trasfuse, con alcune importanti modificazioni ed integrazioni, nel d. lgs. n. 152/2006.

Nell'ambito della procedura per il rilascio dell'autorizzazione è prevista la convocazione da parte dell'autorità competente di una conferenza di servizi che «ha luogo ai sensi degli artt. 14, 14-ter, commi da

1 a 3 e da 6 a 9, e 14–quater della legge 7 agosto 1991, e successive modificazioni» (2) e alla quale sono titolati a partecipare il privato che richiede l'autorizzazione, le amministrazioni competenti in materia ambientale e, nel caso di impianti di competenza statale, i Ministeri dell'interno, del lavoro e delle politiche sociali, della salute e dello sviluppo economico.

È di tutta evidenza la differenza rispetto al previgente modello di conferenza, dove «l'autorità competente, ai fini del rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, “può convocare” apposita conferenza dei servizi ai sensi degli articoli 14, 14–ter, commi da 1 a 3 e da 6 a 9, e 14–quater della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, alla quale invita le amministrazioni competenti in materia ambientale e comunque, nel caso di impianti di competenza statale, i Ministeri dell'interno, della salute e delle attività produttive» (3). Con un «positivo ritorno al passato» (4), il legislatore del 2010 si è mosso nel senso di una decisa accelerazione e semplificazione procedimentale, prevedendo anzitutto la convocazione obbligatoria e non facoltativa, secondo l'originaria formulazione dell'art. 5, comma 10, del d. lgs. n. 59/2005 antecedente le modifiche introdotte dall'art. 36 del d. lgs. n. 4/2008 (5).

Sebbene il Consiglio di Stato si sia chiesto se la nuova obbligatorietà sia compatibile con la profonda modifica che ha interessato gli art. 14 e ss. della l. n. 241/1990, posto che è stato ripristinato il regime di facoltatività della conferenza di servizi istruttoria (6), la nuova configurazione risulta comunque conforme al modello “aperto” di conferenza introdotto nella disciplina generale del procedimento amministrativo dalla l. n. 69/2009 anche con riferimento alla partecipazione diretta del privato. Tale modifica non rappresenta, dunque, un'innovazione di sostanza, perché già l'art. 14–ter, comma 2–bis, della l. n. 241/1990 ha previsto la partecipazione dei privati ai lavori della conferenza, senza diritto di voto.

La conferenza ha poi carattere decisorio, come precisa la relazione illustrativa (7) e come lascia intendere anche il riferimento all'art. 14–quater della l. n. 241/1990, con conseguente devoluzione della questione al Consiglio dei Ministri in caso di dissenso manifestato da amministrazioni preposte alla tutela di interessi ambientali, dato che per giurisprudenza costante la disciplina di superamento del dissenso prevista dall'art. 14–quater si applica solo alla conferenza di tipo decisorio (8).

Inoltre, viene prevista obbligatoriamente l'acquisizione in conferenza delle prescrizioni del Sindaco di cui agli artt. 216 e 217 del r.d. n. 1265/1934, relativi alle emissioni industriali nocive all'ambiente, e il parere dell'I.S.P.R.A. (per gli impianti di competenza statale) o delle Agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente (per gli impianti di competenza regionali e provinciali) per quanto riguarda il monitoraggio ed il controllo degli impianti e delle emissioni nell'ambiente, in assenza dei quali il procedimento non può concludersi. Non è stata quindi riprodotta, nel testo del d. lgs. n. 152/2006, la disposizione del d. lgs. n. 59/2005, introdotta dal d. lgs. n. 4/2008, secondo cui l'autorità procedente poteva concludere il procedimento anche in assenza dei pareri del Sindaco ai sensi del r.d. n. 1265/1934 e dell'I.S.P.R.A. o delle Agenzie regionali o provinciali. Trattandosi di conferenza decisoria, in caso di mancata acquisizione di tali pareri, l'autorità competente non potrebbe concludere il procedimento.

Ciò a meno che non sia possibile configurare il parere del Sindaco come atto non riconducibile alla materia della tutela della salute o dell'ambiente (in quanto, altrimenti, dovrebbero trovare applicazione gli artt. 16 e 17 del l. 241/1990) e che il parere dell'I.S.P.R.A. o delle Agenzie regionali o provinciali per la protezione dell'ambiente sia meramente consultivo, il cui mancato rilascio non determini l'illegittimità del provvedimento finale (9).

Tale interpretazione, almeno con riferimento al parere del Sindaco richiesto dal r.d. n. 1265/1934, sembrerebbe coerente con l'indirizzo della Corte costituzionale che, per le opere pubbliche la cui approvazione sia di competenza statale, ha escluso il potere dei Comuni di vincolare la localizzazione delle

stesse (10). Inoltre, essa appare in linea con l'art. 29–quater, comma 10, secondo cui l'autorità competente si esprime comunque entro centocinquanta giorni (oppure centottanta giorni, nel caso in cui vengano richieste integrazioni) dalla presentazione della domanda di autorizzazione integrata ambientale.

Infine, è la giurisprudenza stessa ad affermare che il Sindaco non può imporre prescrizioni vincolanti ad un'industria già sottoposta ad autorizzazione integrata ambientale, ai sensi degli artt. 216 e 217 del r.d. n. 1265/1934.

Sul punto, il T.A.R. bresciano, con la sentenza n. 1787/2008, pur esprimendosi ancora alla luce dell'art. 5, comma 11, del d. lgs. n. 59/2005, ha rilevato i profili di incompatibilità tra i due istituti, rilevando come con l'autorizzazione integrata ambientale «risulti contraddittorio un potere come quello riconosciuto al Sindaco dagli artt. 216 e 217 T.U.L.S.», perché «se al Sindaco stesso fosse riconosciuto, attraverso la dichiarazione di insalubrità, di obbligare in qualsiasi momento l'industria destinataria del provvedimento, ancorché fornita di AIA, ad allontanarsi dall'abitato, è evidente che di autorizzazione integrata, e onnicomprensiva, non si potrebbe più parlare, e l'obiettivo della legge sarebbe frustrato». In sostanza, «il potere di far allontanare un'industria in quanto insalubre è degradato a potere di intervento e promozione procedimentale nei riguardi della Regione, che ormai accentra tutte le competenze» (11). La pronuncia in esame è senz'altro molto innovativa, perché – sia pure solo con riferimento alla procedura di autorizzazione integrata ambientale – pare riportare le competenze dell'ente locale, esercitabili dal Sindaco, ad un potere di intervento analogo a quello disciplinato dall'art. 9 della l. n. 241/1990, dove qualunque soggetto portatore di interessi pubblici e privati ha facoltà di intervenire nel procedimento se gli possa derivare un pregiudizio dal provvedimento (12).

Nello stesso senso, si è espresso ancor più di recente il T.A.R. Toscana, rilevando che «l'assenza delle prescrizioni sindacali – evidentemente ritenute non necessarie dal sindaco del Comune interessato nel caso di specie – non comporta l'illegittimità dell'autorizzazione, che può essere rilasciata trascorso il termine di legge, ferma restando la possibilità per il sindaco stesso di chiedere successivamente la verifica dell'autorizzazione rilasciata qualora lo ritenga necessario per l'interesse della salute pubblica» (13).

Ai fini poi della certezza del procedimento, si prevede sia la facoltà di tutti i soggetti interessati di presentare osservazioni sulla domanda, entro trenta giorni dalla data di pubblicazione dell'annuncio di avvio del procedimento, sia l'obbligo di presentare unicamente nell'ambito della conferenza l'eventuale documentazione integrativa entro il termine non superiore a novanta giorni indicato dall'amministrazione procedente, con conseguente sospensione del termine massimo entro cui la conferenza deve concludersi. Ciò al fine di superare gli inconvenienti che in passato derivavano dalla presentazione delle proprie deduzioni in momenti successivi, con inutile allungamento dei tempi procedurali (art. 29–quater, commi 4 e 8) (14).

Inoltre, diversamente dalla valutazione di impatto ambientale, dove l'effetto sostitutivo riguarda «tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, nulla osta, assensi comunque denominati in materia ambientale, necessari per la realizzazione e l'esercizio dell'opera o dell'impianto» (15), per l'autorizzazione integrata ambientale esso si produce solo per i provvedimenti autorizzatori di settore espressamente indicati (16).

Rispetto alla disciplina generale dei lavori conferenziali prevista dall'art. 14–ter, non è richiamata la disciplina dei commi 4 e 5, che, nell'unica parte che non riguarda esclusivamente il procedimento di valutazione di impatto ambientale, prevede comunque che «per assicurare il rispetto dei tempi, l'amministrazione competente al rilascio dei provvedimenti in materia ambientale può far eseguire anche da altri organi dell'amministrazione pubblica o enti pubblici dotati di qualificazione e capacità tecnica

equipollenti, ovvero da istituti universitari tutte le attività tecnico-istruttorie non ancora eseguite». Non vi è però ragione per escludere l'applicazione della disposizione anche all'amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, con conseguente snellimento dell'iter procedimentale (17). Va poi detto che viene richiamato anche il comma 7 dell'art. 14-ter, il cui meccanismo di silenzio-assenso vale anche per le amministrazioni preposte alla tutela della salute e della pubblica incolumità, ipotesi nella quale vanno ricomprese dunque le prescrizioni ex artt. 216 e 217 del r.d. 1265/1934 nel caso in cui il rappresentante dell'organo di vertice dell'amministrazione comunale, all'esito dei lavori della conferenza, non ne abbia espresso definitivamente la volontà. Peraltro, il silenzio non è insuperabile, posto che non potrebbe comunque configurarsi un potere di veto in capo a singole articolazioni dell'apparato burocratico, che verrebbero ad essere dotate di un primato rispetto alle altre (18).

In ogni caso, la differenza maggiore rispetto alla disciplina della conferenza prevista per la valutazione di impatto ambientale è senz'altro il richiamo all'art. 14-quater della l. n. 241/1990, che rende dunque applicabile alla conferenza in esame il meccanismo di superamento del dissenso contemplato da tale disposizione per le amministrazioni preposte alla tutela degli interessi sensibili. Lo stesso risulterà perciò applicabile anche in caso di determinazione negativa sulla compatibilità dell'impianto con la tutela della salute pubblica espressa da parte del Sindaco nell'esercizio delle competenze attribuitegli dal r.d. n. 1265/1934, e che resta dunque soggetta ai rigorosi requisiti previsti dal comma 1 dell'art. 14-quater, fra cui la manifestazione del dissenso propositivo. Non si applicherà invece il meccanismo in esame in caso di partecipazione ai lavori della conferenza, in sede statale, degli organi dei Ministeri dell'interno, del lavoro e delle politiche sociali, della salute e dello sviluppo economico, stante il loro apporto meramente consultivo, come previsto dall'art. 7, comma 5, ult. per., del d. lgs. n. 152/2006 (19). In tal caso troverà invece applicazione il criterio decisionale ponderativo della prevalenza delle posizioni, espresso dal comma 6-bis dell'art. 14-ter (20).

Nel complesso, la conferenza di servizi prevista per l'autorizzazione integrata ambientale appare senz'altro fornita di maggiori potenzialità di intervento e di incisività nel procedimento in cui è inserita rispetto alla conferenza prevista per la valutazione di impatto ambientale, per quanto lo scostamento tra i due modelli conferenziali renda incerto stabilire quale sia il modulo da impiegarsi quando siano svolti congiuntamente ai sensi dell'art. 10 del d. lgs. n. 152/2006 (21). Si conferma, in ogni caso, anche per tale istituto la visione d'insieme che «l'a.i.a. rappresenti un buon esempio di semplificazione funzionale, nonché di razionalizzazione sostanziale della disciplina ambientale» (22).

## NOTE

(1) La direttiva n. 96/61/CE è stata abrogata dalla direttiva n. 2008/1/CE, che ne ha codificato con modifiche il contenuto, e successivamente abrogata dalla direttiva 2010/75/UE, nella quale il legislatore comunitario ha trasfuso le disposizioni di sette direttive.

(2) Va da sé che il richiamo al comma 9 dell'art. 14-ter non risulta più attuale, stante l'abrogazione disposta dalla l. n. 122/2010.

(3) Art. 5, comma 10, del d. lgs. n. 59/2005, come modificato dall'art. 36 del d. lgs. n. 4/2008 (virgolette in alto non testuali). Carattere istruttorio e facoltativo aveva, parimenti, la conferenza di servizi prevista per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale dall'art. 4 del d. lgs. n. 372/1999, su cui cfr. A. FERRUTI-A. SCIALÒ, "La Conferenza di servizi nella procedura di autorizzazione integrata ambientale",

in “Dir. e giur. agr., alim. e amb.”, 2004, pt. I, pp. 378 ss., pp. 381 s.

(4) L. BENEDESI, “L’autorizzazione integrata ambientale (AIA)”, in L. BENEDESI–A. SILLANI, “Le novità del d. lgs. n. 128/2010 in materia di Via, Vas, Aia, emissione in atmosfera. Guida al terzo correttivo del Testo unico dell’ambiente”, Santarcangelo di Romagna, 2011, pp. 91 ss., p. 107.

(5) Secondo cui «l’autorità competente, ai fini del rilascio dell’autorizzazione integrata ambientale, “convoca” apposita conferenza di servizi» (virgolette in alto non testuali).

(6) Cfr. Cons. Stato, sez. consult. atti norm., 28 giugno 2010 (par.), cit. da M. POLIZZY, sub art. 29–quater, in R. GRECO (a cura di), “Codice dell’ambiente”, 2a ed., Roma, 2011, pp. 168 ss., p. 170.

(7) Cfr. “Relazione illustrativa al Decreto Legislativo 29 giugno 2010, n. 128, «Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale, a norma dell’articolo 12 della legge 18 giugno 2009, n. 69»”, in [www.camera.it/\\_dati/leg16/lavori/elenchipdl/aprifesto.asp?file=220&Internet=1](http://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/elenchipdl/aprifesto.asp?file=220&Internet=1), p. 13.

(8) Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 4 giugno 2004, n. 3505, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); T.A.R. Campania, Salerno, sez. I, 19 dicembre 2006, n. 2233, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 5 dicembre 2007, n. 12470, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); T.A.R. Lazio, Roma, sez. III-ter, 5 marzo 2008, n. 2121, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Cons. Stato, sez. VI, 10 settembre 2008, n. 4333, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). Peraltro, nonostante tanto l’art. 5, comma 10, del d. lgs. n. 59/2005 quanto l’art. 29–quater, comma 5, del d. lgs. n. 152/2006 si richiamino alle stesse disposizioni normative (artt. 14, 14-ter commi da 1 a 3 e da 6 a 9, e 14–quater della l. n. 241/1990), la giurisprudenza ha escluso il carattere decisorio della conferenza prevista dalla prima disposizione, riconducendola al modulo istruttorio (cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 13 dicembre 2010, n. 36116, in [/www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it) e T.A.R. Calabria, Catanzaro, 8 novembre 2011, n. 1345, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)). Sul carattere decisorio della conferenza uscita dalla riforma operata dal d. lgs. n. 128/2010 la dottrina è concorde, per la quale cfr. L. CARUCCIO, “L’autorizzazione integrata ambientale”, in M. BUCELLO–L. PISCITELLI–S.E. VIOLA (a cura di), “VAS, VIA, AIA, rifiuti, emissioni in atmosfera. Le modifiche apportate al Codice dell’Ambiente dai decreti legislativi 128/2010 e 205/2010”, Milano, 2012, pp. 362 ss.; F. MERCHIORI, sub art. 29–quater, in F. PELLIZZER–L. COSTATO (a cura di), “Commentario breve al codice dell’ambiente”, Padova, 2a ed., 2012, pp. 159 ss., p. 161; A. MILONE, “L’autorizzazione integrata ambientale dopo il d. lgs. n. 128/10”, in “Riv. giur. edil.”, 2011, pp. 145 ss.; A. SCARCELLA, “L’autorizzazione integrata entra nel testo unico”, in “Guida dir.”, “Dossier”, 2010, n. 7, pp. 22 ss., p. 29; L. TRAMONTANO–F. CAPPILLI, “Codice dell’ambiente spiegato. Il Testo Unico Ambientale commentato con dottrina e giurisprudenza”, Piacenza, 2011, p. 110.

(9) Per tale tesi cfr. MERCHIORI, op. cit., p. 161 e MILONE, op. cit., pp. 145 ss.

(10) Cfr. Corte cost., 1 ottobre 2003, n. 303, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

(11) T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 12 dicembre 2008, n. 1767, in “Riv. giur. amb.”, 2009, pp. 368 s.

(12) Cfr. G. LANDI, Nota T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 12 dicembre 2008, n. 1767, in “Riv. giur. amb.”, 2009, pp. 369 ss., p. 371.

(13) T.A.R. Toscana, sez. II, 1 aprile 2011, n. 569, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

(14) Sul punto cfr. MERCHIORI, op. cit., p. 161 e TRAMONTANO–CAPPILLI, op. cit., p. 110.

(15) Art. 26, comma 4, d. lgs. n. 152/2006.

(16) Ai sensi dell’art. 29–quater, comma 11, «le autorizzazioni integrate ambientali, rilasciate ai sensi del presente decreto, sostituiscono ad ogni effetto le autorizzazioni riportate nell’elenco dell’allegato IX, secondo le modalità e gli effetti previsti dalle relative norme settoriali. In particolare le autorizzazioni

integrate ambientali sostituiscono la comunicazione di cui all'articolo 216, ferma restando la possibilità di utilizzare successivamente le procedure semplificate previste dal capo V».

(17) Cfr. CARUCCIO, op. cit., p. 392.

(18) Ibid.

(19) Ai sensi del quale, «il provvedimento di AIA è rilasciato dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare sentiti il Ministro dell'interno, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, il Ministro della salute, il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali».

(20) Cfr. CARUCCIO, op. cit., pp. 392 s.

(21) Sul punto cfr. id., p. 390.

(22) M. RENNA, "Semplificazione e ambiente", in "Riv. giur. edil.", 2008, pt. II, pp. 37 ss., p. 54.

---

### **Avvertenza**

*La pubblicazione di contributi, approfondimenti, articoli e in genere di tutte le opere dottrinarie e di commento (ivi comprese le news) presenti su Filodiritto è stata concessa (e richiesta) dai rispettivi autori, titolari di tutti i diritti morali e patrimoniali ai sensi della legge sul diritto d'autore e sui diritti connessi (Legge 633/1941). La riproduzione ed ogni altra forma di diffusione al pubblico delle predette opere (anche in parte), in difetto di autorizzazione dell'autore, è punita a norma degli articoli 171, 171-bis, 171-ter, 174-bis e 174-ter della menzionata Legge 633/1941. È consentito scaricare, prendere visione, estrarre copia o stampare i documenti pubblicati su Filodiritto nella sezione Dottrina per ragioni esclusivamente personali, a scopo informativo-culturale e non commerciale, esclusa ogni modifica o alterazione. Sono parimenti consentite le citazioni a titolo di cronaca, studio, critica o recensione, purché accompagnate dal nome dell'autore dell'articolo e dall'indicazione della fonte, ad esempio: Luca Martini, La discrezionalità del sanitario nella qualificazione di reato perseguibile d'ufficio ai fini dell'obbligo di referto ex. art 365 cod. pen., in "Filodiritto" (<https://www.filodiritto.com>), con relativo collegamento ipertestuale. Se l'autore non è altrimenti indicato i diritti sono di Inforomatica S.r.l. e la riproduzione è vietata senza il consenso esplicito della stessa. È sempre gradita la comunicazione del testo, telematico o cartaceo, ove è avvenuta la citazione.*