

# **CONFINDUSTRIA**

Area Mezzogiorno  
Area Politiche Territoriali

SPORTELLO UNICO PER LE  
ATTIVITA' PRODUTTIVE  
Proposta di modifica alla  
Regolamentazione esistente

A cura di Francesco Console

**n.37**

Roma, marzo 2001

Hanno partecipato ai gruppi di lavoro sulla semplificazione 60 esperti, appartenenti alle Associazioni territoriali (Ascoli Piceno, Assolombarda, Avellino, Biella, Brescia, Foggia, Genova, Gorizia, Grosseto, Lecce, Lecco, Livorno, Napoli, Roma, Rovigo, Sassari, Siracusa, Torino, Trento, Varese, Venezia, Vicenza), Associazioni di categoria (Agis, Aitec, Ance, Andil, Anfia, Anie, Associazione nob.ne tessile, Associazione cotoniera liniera, Assica, Assocarta, Assocostieri, Federchimica, Federterme, Fise, Mineracqua, Oice, Unione petrolifera, Unionplast, Unione naz.le Ind.le conciaria), Federazioni regionali (Federazione Emilia-Romagna, Federlombardia, Federmarche, Federpiemonte, Federtoscana, Federumbria, Federveneto, Federlazio).

Il documento è stato realizzato sotto il coordinamento di F. Console e F. D'Alvia (Confindustria), M. Ghiloni (Ance), P. Maschiocchi (Federchimica), R. Melchiori (Anfia).

Segretaria di redazione: F. Buccioni

## ***INDICE***

<b>Capitolo I. Lo Sportello Unico per gli insediamenti produttivi</b>		
<b><i>nell'Unione</i></b>		<b><i>Pag. 1</i></b>
<b><i>Europea</i></b> .....		
1. Italia .....	Pag. 1	
1.2 Francia .....	Pag. 3	
1.3 Germania .....	Pag. 8	
1.4 Regno Unito .....	Pag. 12	
1.5 Considerazioni .....	<i>Pag. 14</i>	
 <b>Capitolo II. La complessità del sistema autorizzatorio in materia industriale</b>		 <b><i>Pag. 19</i></b>
2.1 Disposizioni contrastanti .....	Pag. 19	
2.2 Urbanistica .....	<i>Pag. 20</i>	
2.3 Ambiente .....	Pag. 21	
2.4 Igiene e Sicurezza .....	Pag. 24	
2.5 Fonti normative .....	Pag. 28	
2.6 Iter procedimentale .....	Pag. 30	
2.7 Conclusione del procedimento .....	Pag. 31	
2.8 Enti tecnici .....	Pag. 32	
2.9 Enti amministrativi.....	Pag. 33	
 <b>Capitolo III. Le proposte</b> .....		 <b><i>Pag. 35</i></b>
3.1 Proposte di carattere generale .....	Pag. 35	
3.2 Proposte specifiche .....	Pag. 37	
 <b>Capitolo IV. Strumenti di semplificazione</b> .....		 <b><i>Pag. 41</i></b>
4.1 I criteri .....	Pag. 41	
4.2 Criterio “verticale” .....	Pag. 41	
4.3 Criterio “orizzontale” ..	Pag. 47	

**Capitolo V. Problematiche riscontrate negli (endo) procedimenti e singole proposte di semplificazione ..... Pag. 52**

5.1 Urbanistica .....	<b>Pa g.5 2</b>
5.1.1 Concessione edilizia.....	Pag. 52
5.1.2 Autorizzazione edilizia .....	Pag. 54
5.1.3 Agibilità/Abitabilità .....	Pag. 55
5.1.4 Denuncia di inizio attività .....	Pag. 56
5.1.5 Catasto edilizio.....	Pag. 57
5.1.6 Opere in cemento armato.....	Pag. 57
5.2 Ambiente .....	Pag. 58
5.2.1 Valutazione di impatto ambientale .....	Pag. 58
5.2.2 Emissioni in atmosfera .....	Pag. 58
5.2.3 Scarichi idrici .....	Pag. 59
5.2.3 Rifiuti .....	Pag. 60
5.3 Igiene e Sicurezza .....	Pag. 62
5.3.1 Impianti termici.....	Pag. 62
5.3.2 Impianti elettrici di messa a terra .....	Pag. 62
5.3.3 Installazione e dispositivi di protezione contro le scariche atmosferiche	Pag. 63
5.3.4 Installazione elettriche nei luoghi ove esistono pericoli di esplosione e di incendio.....	Pag. 64
5.3.5 Direttiva macchine .....	Pag. 64
5.3.6 Installazione di “macchine” in luoghi con pericolo di esplosione e di incendio .....	Pag. 65
5.3.7 Apparecchi a pressione .....	Pag. 66
5.3.8 Serbatoi GPL .....	Pag. 68
5.3.9 Locali sotterranei adibiti ad attività produttive .....	Pag. 69
5.3.10 Esercizio di nuova produzione .....	Pag. 69
5.3.11 Inquinamento acustico .....	Pag. 70

5.3.12	Prevenzione incendi .....	Pag. 71
5.3.13	Rischi rilevanti .....	Pag. 73
5.3.14	Sorgenti ionizzanti .....	Pag. 76
5.3.15	Gas tossici .....	Pag. 77
5.3.16	Industrie insalubri .....	Pag. 78
5.3.17	Oli minerali .....	Pag. 79

## PRESENTAZIONE

*Lo sportello unico per l'autorizzazione degli investimenti produttivi, sul piano legislativo ha costituito una delle novità più rilevanti nel processo di semplificazione amministrativa in corso.*

*Il decollo di questo nuovo strumento, tuttavia, è stato e continua ad essere difficoltoso poiché al procedimento unico amministrativo si è giunti non attraverso la semplificazione delle normative preesistenti in materia urbanistica, ambientale, dell'igiene e della sicurezza, ma soltanto a seguito del loro inserimento nello stesso procedimento unico, fermo restando le competenze e le funzioni degli enti di riferimento, enti che fino ad oggi hanno opposto resistenza anche al solo coordinamento da parte del responsabile dello sportello unico.*

*Le imprese, pertanto, hanno continuato a seguire le vecchie procedure rivolgendo le istanze ai singoli enti.*

*Il nuovo regolamento n. 440 del 7/12/2000, pubblicato nella G.U. il 9/02/2001, ha escluso tassativamente questa possibilità, rendendo più stringenti i rapporti fra lo sportello unico e gli enti coinvolti, senza tuttavia porre mano alla semplificazione degli endoprocedimenti.*

*Il nuovo regolamento rende, pertanto, ancora più urgente la rivisitazione degli endoprocedimenti. E' su questa linea che si è mosso il documento di Confindustria, frutto della consultazione e dell'impegno della base associativa.*

*Il documento si suddivide in cinque parti:*

- *la prima mette a confronto la legislazione europea sulle localizzazioni industriali;*
- *la seconda evidenzia la complessità del sistema autorizzatorio in materia industriale in Italia;*
- *la terza analizza le novità dello sportello unico ed i colli di bottiglia che permangono sugli endoprocedimenti connessi alla procedura unica;*
- *la quarta delinea una proposta di generale riordino delle materie: urbanistica, ambientale, igiene e sicurezza in campo industriale;*
- *la quinta contiene una serie di proposte concrete per semplificare gli endoprocedimenti esistenti.*

Francesco Console

## LO SPORTELLO UNICO PER GLI INSEDIAMENTI PRODUTTIVI NELL'UNIONE EUROPEA

Il raffronto fra le legislazioni vigenti nei quattro paesi più industrializzati dell'Unione Europea (Italia, Francia, Germania, Inghilterra) costituisce la premessa per una rivisitazione della nostra legislazione più recente con proposte concrete per far effettivamente funzionare lo Sportello Unico che allo stato attuale – a due anni dalla riforma – risulta essere più virtuale che reale.

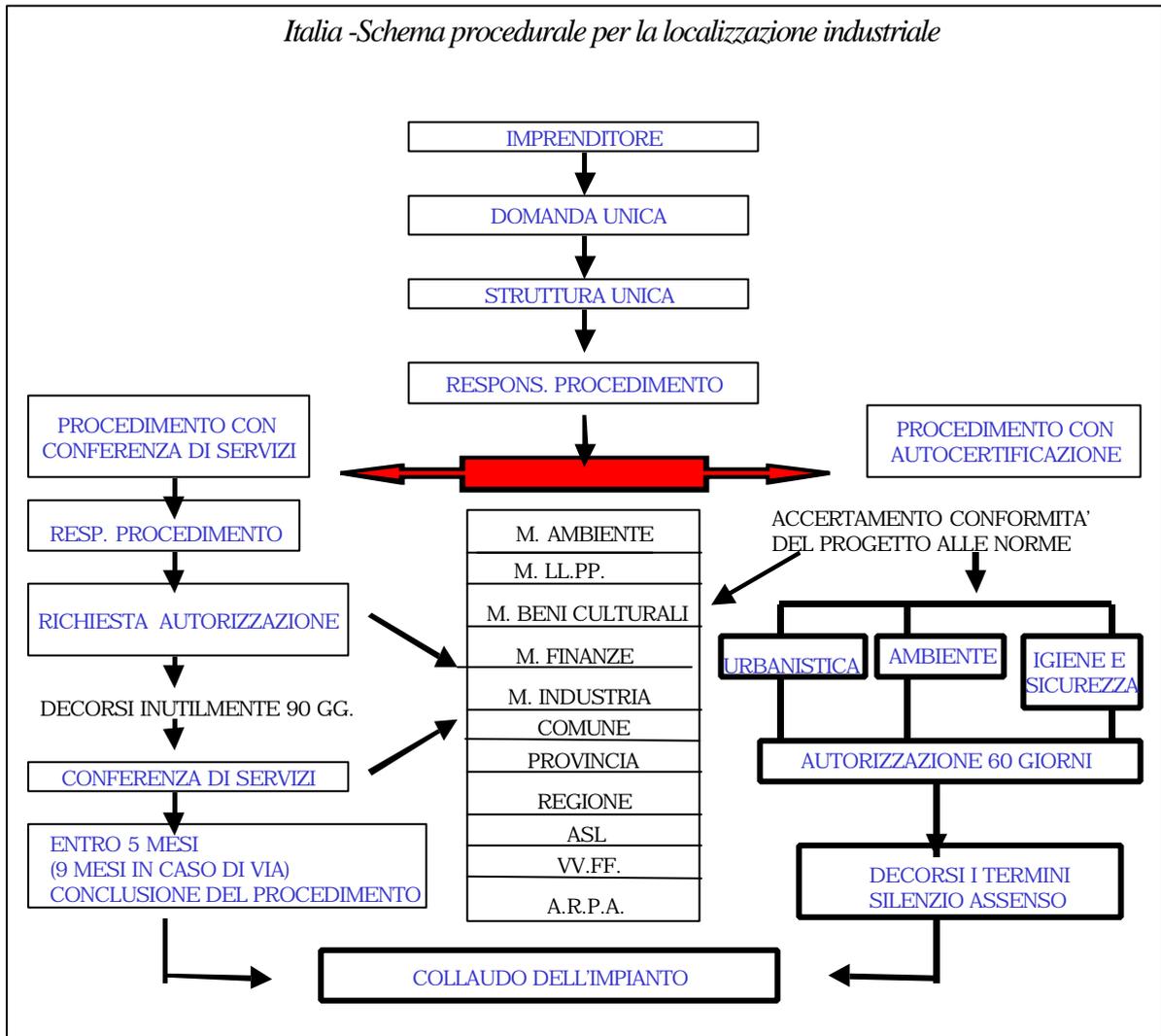
### 1.1 Italia

Una delle innovazioni fondamentali in materia di localizzazioni industriali introdotte dalla riforma “Bassanini” è rappresentata dagli artt. 24 e 25 del D.Lgs 112/98 i quali hanno previsto che *“Il procedimento amministrativo in materia di autorizzazione all’insediamento di attività produttive è unico e comprende i profili urbanistici ambientali, della salute e della sicurezza”*( art. 25, comma 1). Esso è affidato al Comune che si dota di uno Sportello Unico, che può *“avvalersi, nelle forme concordate, di altre amministrazioni ed enti pubblici, cui possono anche essere affidati singoli atti istruttori del procedimento”* (art. 24, comma 4).

Da un punto di vista eminentemente funzional-procedimentale le disposizioni legislative, fissando i criteri di unicità del procedimento autorizzatorio e della discrezionalità da parte dell'ente titolare del procedimento nella scelta delle amministrazioni cui affidare le attività istruttorie, hanno voluto creare un principio di ordine generale attorno cui ruota l'intero sistema di semplificazione in materia di attività produttive, tendente al superamento delle difficoltà dell'operatore economico di acquisire una pluralità di autorizzazioni o atti di consenso da parte di diverse amministrazioni. Il risultato non è raggiunto tramite la soppressione, ovvero la razionalizzazione delle competenze e delle procedure, bensì attraverso la trasformazione di espressioni di assenso, prima formulate mediante atti aventi carattere provvedimentale, in atti aventi mera rilevanza endoprocedimentale.

Ne discende che la nuova procedura amministrativa prevista per la localizzazione industriale, pur nell'assenza di alcuna abrogazione espressa delle norme di legge preesistenti, abbia sul piano giuridico modificato gli iter istruttori disciplinati dalle singole procedure settoriali, condizionandone le modalità di svolgimento e, soprattutto, i termini per la loro conclusione.

Nel prospetto che segue è schematicamente riportato l'iter del nuovo procedimento amministrativo unificato necessario per la localizzazione industriale, così come risulta dal D.P.R. 447/98, modificato dal regolamento approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri del 3 novembre 2000.



I termini di conclusione *non sono perentori*.

## 1.2 Francia

Il quadro normativo di riferimento ai fini dell'insediamento e dello sviluppo di un'attività produttiva in Francia è definito principalmente dalla legge n. 76-663, del 19 luglio 1976,

relativa alle installazioni classificate per la protezione dell'ambiente. Si tratta di una legge in realtà figlia di una lenta evoluzione normativa, risalente addirittura al secolo scorso e in particolare al Decreto 15 ottobre 1810 sulle fabbriche e laboratori insalubri o pericolosi.

La finalità della legge è quella di sottoporre al controllo statale le installazioni cui possono derivare pericoli o inconvenienti per l'ambiente. A tale scopo tutte le industrie sono divise in due classi: la classe "A" (autorizzazione) e la classe "D" (dichiarazione).

Proprio a tale approccio globale si deve l'importanza della legge n. 76-633 del 19 luglio 1976. Innanzitutto essa protegge l'insieme che è convenzionalmente definito "ambiente", intendendo come tale la comodità del vicinato, la sanità, la sicurezza, la salute pubblica, l'agricoltura, la protezione della natura e dell'ambiente, la conservazione dei siti e dei monumenti. La legge consente quindi di intervenire, attraverso un'unica procedura amministrativa, sulla totalità delle attività produttive, dalle industriali alle agricole o artigianali, fino all'eliminazione dei rifiuti.

### ***Regime di autorizzazione***

A norma dell'art. 18 della legge 19 luglio 1976 l'autorizzazione unica deve essere richiesta in tutti i casi di installazione di classe "A", ovvero per gli impianti che possono presentare rischio o pericolo per la salute, per la sicurezza, per la salubrità pubblica, per l'agricoltura, e per i monumenti. Sono obbligati a richiederla tutte le persone fisiche o giuridiche intenzionate a realizzare e ad attivare l'installazione.

L'Autorità competente è il Prefetto del luogo dove deve essere localizzata l'iniziativa industriale. Qualora l'installazione si trovi localizzata fra più dipartimenti, la domanda andrà indirizzata a tutti i Prefetti interessati.

L'autorizzazione può riguardare una sola o più installazioni, sia che esse debbano essere localizzate nel medesimo sito, sia che vengano localizzate in siti diversi facenti capo al medesimo titolare, essendo dunque ammessa in simile ipotesi un'unica domanda, un'unica inchiesta e un'unica autorizzazione.

La procedura di autorizzazione è minuziosamente descritta dagli artt. da 2 a 24 del Decreto 77-1133 del 21 settembre 1977 e si articola attraverso le seguenti fasi:

- a) deposito da parte del richiedente di un dossier presso la Prefettura competente. Il dossier depositato dall'impresa dovrà contenere anche uno studio di impatto ambientale, qualunque sia l'importanza o la natura dell'attività posta in essere, nonché uno studio sui rischi potenziali di incidente e i relativi mezzi di prevenzione;
- b) esame del dossier da parte degli ispettori delle installazioni classificate;
- c) giudizio di completezza del dossier e sua trasmissione al Presidente del tribunale amministrativo competente che designa, entro 15 giorni dall'avvenuta trasmissione del dossier, il commissario d'inchiesta. Il tempo "ottimale" per questa prima fase è di due mesi, termine entro il quale deve essere dato un giudizio di completezza del dossier e decorrente dalla data del deposito;
- d) pubblicazione su alcuni giornali locali dell'avviso di inchiesta. Entro 15 giorni potrà essere tenuto il primo giorno di inchiesta pubblica. In tale periodo il dossier viene inviato ai servizi amministrativi e ai consigli municipali territorialmente interessati, i quali hanno 45 giorni per esprimere i propri pareri e le proprie osservazioni;
- e) entro 8 giorni dall'ultimo giorno di inchiesta pubblica, convocazione del richiedente;
- f) ulteriori 12 giorni al richiedente per rispondere ad eventuali osservazioni;
- g) nei 15 giorni successivi il dossier deve essere inviato al Prefetto il quale disporrà di 3 mesi per richiedere ulteriori informazioni al richiedente. Allo scadere dei tre mesi il Prefetto dovrà pronunciarsi sull'autorizzazione o emanare una motivata ordinanza dilatoria del termine per statuire.

Come si vede il tempo complessivo per ottenere l'autorizzazione unica non dovrebbe essere superiore agli otto mesi.

L'autorizzazione attiene all'attività complessivamente intesa, comprensiva di tutti i tipi di emissioni, atmosferiche, idriche e da rumore e rifiuti prodotti. In aggiunta a quanto detto sono da sottolineare alcuni elementi di particolare rilievo relativi alle inchieste pubbliche ed amministrative. Le prime si svolgono sotto l'impulso del commissario il quale ha, al riguardo, il potere di visitare i luoghi interessati senza possibilità di opposizione da parte dei proprietari o occupanti, il potere di far completare o integrare il dossier, la possibilità di organizzare una pubblica riunione con tutte le parti interessate. L'inchiesta amministrativa avviene, al contrario, su stimolo del Prefetto che invia il dossier a tutte le amministrazioni locali interessate: queste hanno un termine di 45 giorni per effettuare osservazioni. In particolare i servizi che dovranno essere obbligatoriamente consultati con l'invio del dossier sono: il dipartimento dei lavori pubblici, la direzione dipartimentale dell'agricoltura e foreste, quella

dell'azione sanitaria e sociale e quella della sicurezza sociale e la direzione regionale dell'ambiente. Altri servizi potranno essere facoltativamente consultati in relazione alla tipologia dell'opera e dell'installazione interessata (ad es., il servizio di polizia delle acque in ipotesi di installazione con scarichi rilevanti per la navigazione fluviale).

### ***Regime di dichiarazione***

Si ha obbligo di dichiarazione ai sensi dell'art. 25 del Decreto 21 settembre 1977 in tutti i casi di messa in servizio di un'installazione di classe "D", secondo la nomenclatura delle installazioni classificate.

La dichiarazione deve corrispondere a quanto disposto all'art. 25 del decreto citato. Gli elementi della dichiarazione devono imperativamente figurare nel dossier a pena di nullità. La Prefettura competente fornisce, di solito, le schede da compilare che vanno depositate in tre copie.

In caso di disaccordo fra il Prefetto e il dichiarante, il Prefetto dovrà invitare l'impresa a completare la documentazione nei punti ritenuti lacunosi. In caso di urgenza, tuttavia, il dichiarante potrà adire la strada del tribunale amministrativo per verificare l'effettiva carenza del dossier. Qualora, inoltre, il Prefetto reputi l'installazione non soggetta a dichiarazione bensì ad autorizzazione, egli potrà invitare l'interessato a presentare un nuovo dossier per ottenere l'autorizzazione.

La dichiarazione dovrà essere conforme anche alla normativa urbanistica.

Il Prefetto dovrà comunicare l'avvenuto ricevimento della dichiarazione all'interessato, unitamente alle copie delle eventuali "prescrizioni generali" cui lo stesso sarà sottoposto. Da questo momento il dichiarante potrà mettere in funzione la propria installazione.

### ***Modifiche di impianti e loro cessazione***

A norma dell'art. 4 della Legge 15 luglio 1976, il titolare dell'impresa deve rinnovare la propria domanda di autorizzazione o la sua dichiarazione in caso di estensione o di trasformazione dell'installazione o di cambiamento dei processi produttivi.

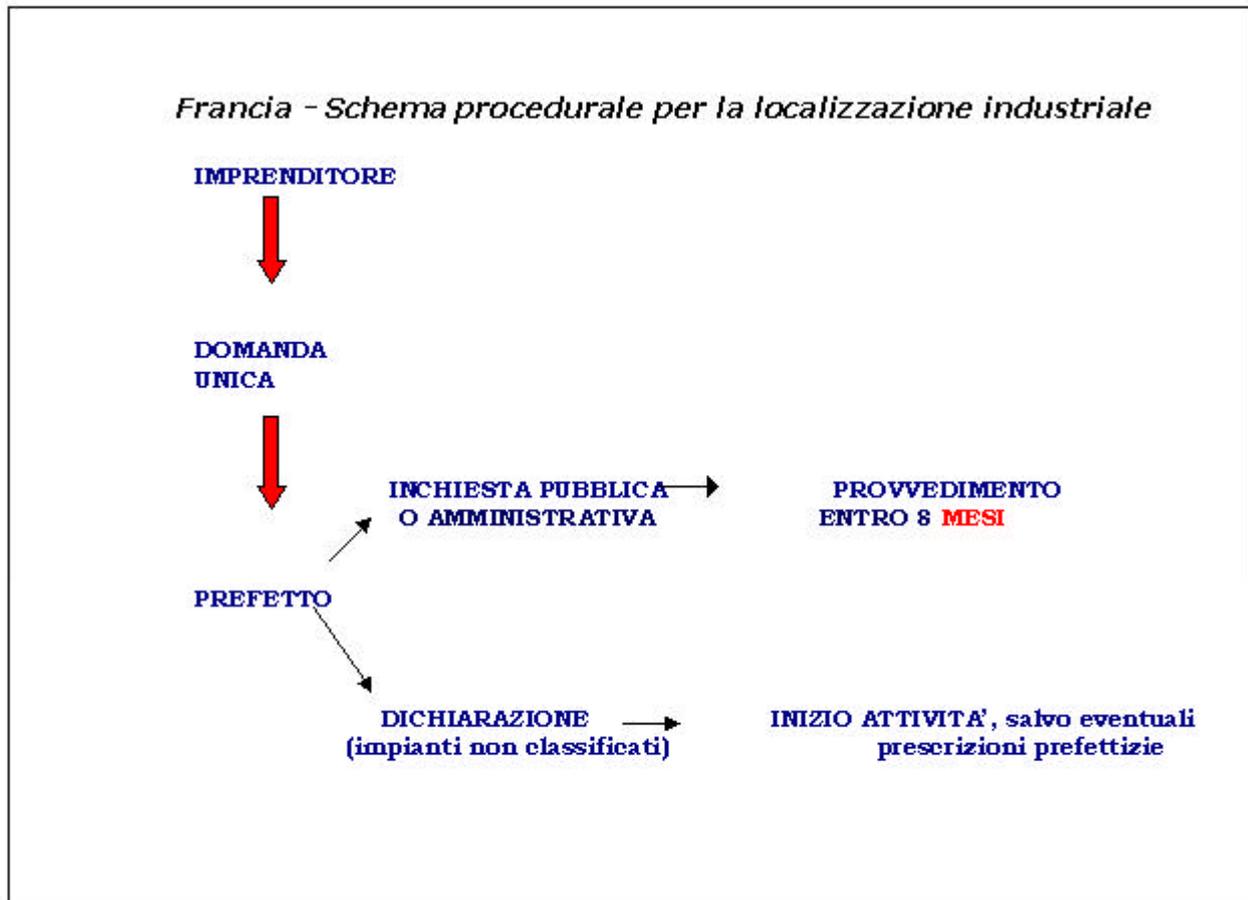
La procedura che ne seguirà è la medesima richiesta per le nuove autorizzazioni e dichiarazioni.

Potrà verificarsi il caso del passaggio da una classe all'altra con il relativo assoggettamento al nuovo regime: in realtà l'ipotesi verificabile in concreto è la traslazione di un'installazione dalla disciplina della dichiarazione a quella dell'autorizzazione e non viceversa.

In caso di interruzione di impianto è prevista una procedura di cessazione di efficacia della validità dell'autorizzazione o della dichiarazione.

Ciò si verifica a seguito del mancato sfruttamento dell'installazione per due anni consecutivi, tranne per i casi in cui l'interruzione dell'attività sia dovuta a causa di forza maggiore. In questa ipotesi per riavviare la produzione non sarà necessaria una nuova autorizzazione/dichiarazione, ma una semplice comunicazione.

Il prospetto che segue riporta schematicamente l'iter procedimentale così come risulta nella legge 19 luglio 1976 n. 663 e successive modifiche.



I termini di conclusione del procedimento *sono perentori*

### 1.3 Germania

Il quadro della legislazione industriale tedesca è caratterizzato dall'esistenza di leggi di portata generale, applicabili ai beni ambientali, e di leggi di portata settoriale. Il panorama complessivo è inoltre complicato dalla presenza di norme di rilevanza ambientale in leggi di carattere generale e settoriale destinate a disciplinare materie completamente differenti.

La principale legge in materia industriale è rappresentata dal *Bundesimmissionsschutzgesetz* (*BimSchG*), legge federale sulla tutela delle immissioni emanata nel 1974 e successivamente modificata, anche in modo considerevole, per ben dieci volte. Il *BimSchG* ha ambito di applicazione generale, riferendosi a tutti i fattori ecologici e ambientali e a qualsiasi tipo di immissione inquinante.

Appunto a causa del suo ampio ambito applicativo, il *BimSchG* si applica anche al settore dei rifiuti.

Scopo della legge è la protezione dell'uomo, degli animali e delle piante, del suolo, dell'acqua e dell'aria, così come beni e valori culturali, da effetti dannosi per l'ambiente e, nelle ipotesi in cui ciò si ricollegli all'esercizio di impianti soggetti ad autorizzazione, anche da eventuali effetti nocivi connessi a tale esercizio.

La legge mira anche ad ottenere obiettivi di prevenzione rispetto alla possibile realizzazione di danni all'ambiente e si applica:

- alla localizzazione ed esercizio di impianti produttivi;
- alla produzione, commercializzazione e importazione di impianti e combustibili;
- ai veicoli a motore, inclusi i rimorchi, alle navi e aeromobili, ai treni e ai veicoli su rotaia;
- alla costruzione di strade pubbliche.

Gli impianti o le opere comunque soggette ad autorizzazione vengono espressamente identificate con regolamento del Governo Federale, emanato d'intesa con le parti sociali interessate.

In base all'art. 8 della *BimSchG*, su richiesta dell'interessato, può essere concessa un'autorizzazione parziale (*Teilgenehmigung*) per la costruzione di una singola installazione o di una sua parte, se sussiste un interesse effettivo a tale autorizzazione parziale, se sono comunque soddisfatte le condizioni di concessione dell'autorizzazione relativamente alla

parte di impianto interessata e se una valutazione preliminare dimostra che la realizzazione dell'impianto non si pone comunque in contrasto con le condizioni di concessione dell'autorizzazione. L'efficacia dell'autorizzazione parziale viene meno se risultano modificate le condizioni legali o oggettive in base alle quali è stata concessa.

Su richiesta, può inoltre essere resa una decisione preliminare (*Vorbescheid*) in relazione ad alcune pre-condizioni dell'autorizzazione e al sito di localizzazione dell'impianto. Anche in questo caso la decisione può essere emessa in presenza di un interesse effettivo del richiedente. La decisione preliminare perde efficacia se il richiedente non chiede l'autorizzazione entro due anni dalla data della sua emanazione. Il termine per l'avvio della procedura di autorizzazione può essere esteso a 4 anni, su richiesta del soggetto interessato.

### ***Il procedimento amministrativo***

L'iter procedimentale preordinato al rilascio dell'autorizzazione unica in materia industriale è il seguente:

- a) invio della domanda formale con progetto allegato alla *Bezirksregierung* (Governo regionale, in qualità di ente unico di riferimento per il rilascio dell'autorizzazione). La domanda deve essere corredata da tutta la documentazione necessaria ai fini della verifica della sussistenza delle condizioni di autorizzazione;
- b) pubblicità della documentazione sottoposta dal richiedente, a cura dell'amministrazione competente nella propria pubblicazione ufficiale o su organi di stampa;
- c) periodo di possibile ispezione della documentazione inoltrata da parte del pubblico (1 mese dalla pubblicità effettuata dall'amministrazione competente); possibilità per i soggetti interessati di sottoporre obiezioni alla richiesta di autorizzazione (entro due settimane);
- d) richiesta di parere di altre autorità pubbliche interessate da parte dell'amministrazione competente. Tutti gli enti coinvolti rilasciano per iscritto il loro parere alla *Bezirksregierung*, proponendo eventualmente alcune prescrizioni o integrazioni.
- e) alla scadenza del termine di due settimane, esame delle obiezioni sollevate dal pubblico da parte dell'amministrazione competente (alla presenza del richiedente e dei soggetti che hanno sollevato obiezioni);
- f) emanazione del provvedimento di autorizzazione entro 7 mesi dal ricevimento della domanda e della necessaria documentazione istruttoria. Il termine è abbreviato a 3 mesi in caso di procedura semplificata. L'autorità competente può motivatamente allungare

entrambi i termini di 3 mesi in caso di particolari difficoltà nella valutazione del caso. In pratica, tuttavia, il tempo complessivo può arrivare fino a 36 mesi nel caso si tratti di esaminare un progetto particolarmente complesso;

g) notificazione del provvedimento scritto di autorizzazione provvisto di motivazione.

### ***La Novella del 1996***

Da segnalare che con Novella del 1996 sono state apportate importanti modifiche procedurali alla *Bundesimmissionsschutzgesetz*.

Innanzitutto degno di nota è il nuovo comma 2 dell'art. 4, in base al quale l'autorità competente per l'autorizzazione deve tener conto dell'eventuale dichiarazione ambientale predisposta dal soggetto interessato ai sensi dell'art. 5 del regolamento CEE n. 1836/93 sull'adesione volontaria delle imprese del settore industriale al sistema di ecogestione e audit.

Altra novità rilevante è rappresentata dall'art. 12 che disciplina le disposizioni sussidiarie che possono essere fissate con il provvedimento autorizzatorio. Viene infatti disposto che l'autorizzazione emanata in base al *BimSchG* include licenze, autorizzazioni, permessi, nullaosta e concessioni di diritto pubblico relative all'impianto; ciò significa che l'autorizzazione concessa in base al *BimSchG* esaurisce la totalità degli obblighi autorizzatori dell'impianto interessato.

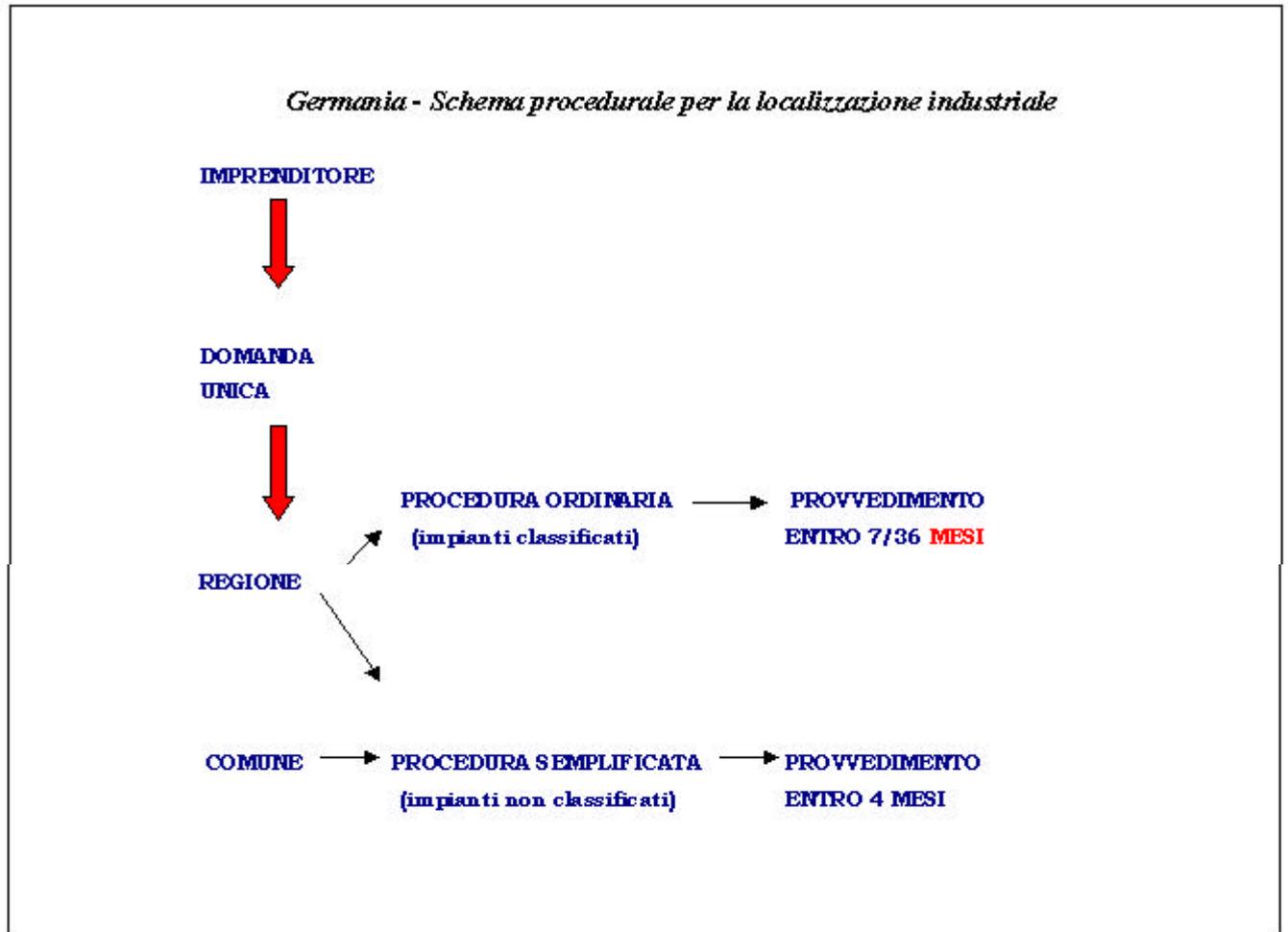
Infine, si segnala l'art. 19, il quale disciplina la procedura semplificata per l'autorizzazione di impianti a impatto ambientale meno significativo (la procedura si svolge senza la partecipazione del pubblico).

### ***Modifica o ampliamento di impianti***

In caso di modifica e/o ampliamento di un impianto esistente, l'iter procedimentale è analogo, però i tempi sono più brevi. Infatti, almeno un mese prima di iniziare i lavori, l'impresa deve comunicare alla *Bezirksregierung* il progetto di modifica.

L'ente competente ha l'obbligo di rispondere entro un mese se il progetto necessita di un apposito atto formale di autorizzazione (ciò in relazione alla complessità della modifica proposta). Se l'autorizzazione non è necessaria o se l'ente non risponde entro un mese, l'impresa è autorizzata ad iniziare i lavori (silenzio-assenso). Se

invece è necessaria un'autorizzazione espressa, l'istruttoria è più breve potendo arrivare ad un massimo di 6 mesi.



I termini di conclusione del procedimento *sono perentori*.

#### 1.4 Regno Unito

La normativa applicabile per l'insediamento e lo sviluppo di un'attività industriale nel Regno Unito ruota attorno ad un'unica legge: l'*Environmental Protection Act, EPA*, del 1990, successivamente modificato in misura parziale nel 1995.

La caratteristica fondamentale di questa legge è la sua poliedrica applicazione a tutti i settori di tutela, singolarmente applicabili a un unico bene ambientale (aria, acqua, suolo, rifiuti). In caso di realizzazione di un impianto produttivo, la verifica ambientale non verrà quindi condotta per singoli tipi di emissioni, bensì in relazione a ogni possibile impatto sull'ambiente. Si tratta del c.d. controllo integrato degli inquinamenti (*Integrated Pollution Control, IPC*), anticipazione britannica della Direttiva 96/61/CE sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (*Integrated Prevention and Pollution Control, IPPC*).

Il pregio dell'*EPA* è quello di aver introdotto un sistema di autorizzazione unica necessaria per ciascun tipo di opera caratterizzata dall'immissione in ambiente esterno di emissioni atmosferiche, idriche, acustiche o dalla produzione di rifiuti.

La valutazione di impatto ambientale si colloca in tale contesto come sub-procedimento meramente subordinato e, comunque, accessorio.

Il principio è quello dell'autorizzazione generale per qualsiasi processo produttivo.

L'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione è generalmente la *Contea*, con alcune esplicite eccezioni. Il Segretario di Stato può comunque intervenire con indicazioni in merito alla concessione o meno del provvedimento autorizzatorio.

L'autorizzazione può essere concessa in caso di sussistenza delle condizioni specifiche previste dall'art. 7, *EPA*, tra le quali compare in primo luogo l'assicurazione che il gestore dell'impianto produttivo abbia cura di applicare *le best available techniques not entailing excessive cost (BATNEEC)*, criterio da intendere come applicazione al processo produttivo delle migliori tecnologie non comportanti costi eccessivi.

Un'ulteriore condizione per il rilascio dell'autorizzazione integrata è la conformità dell'impianto ai requisiti richiesti dal Segretario di Stato e alle prescrizioni eventualmente ritenute necessarie dalle autorità competenti per il rilascio dell'autorizzazione.

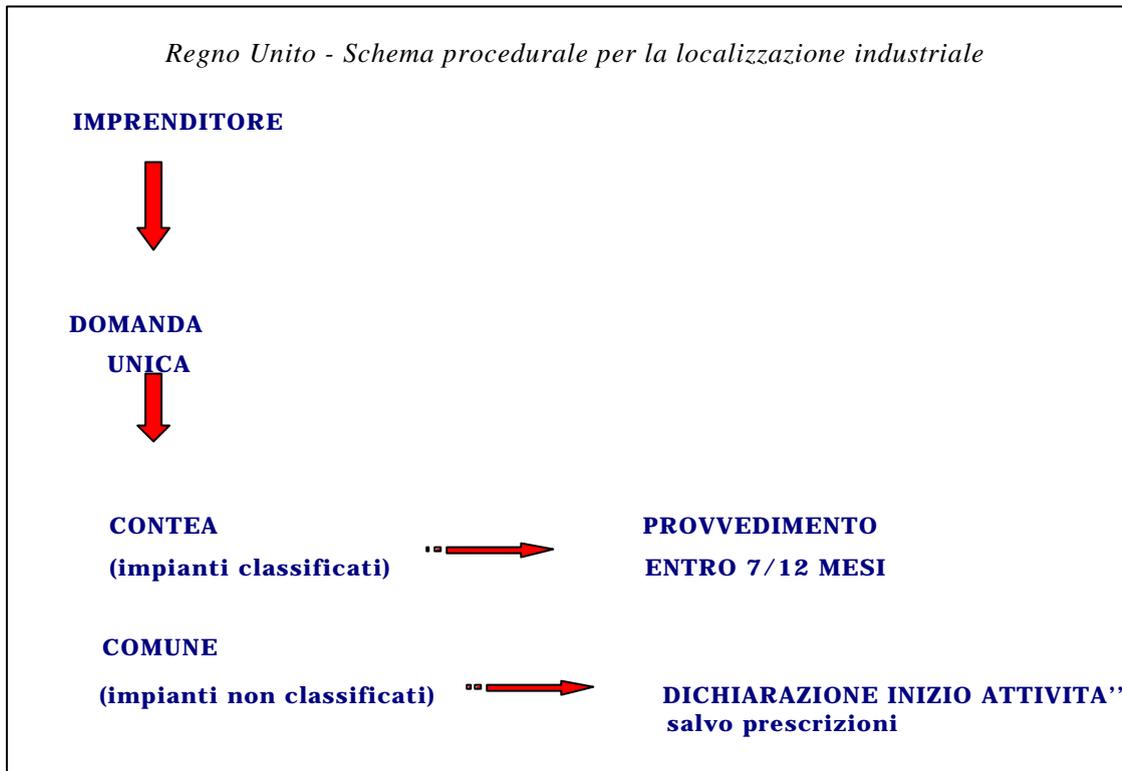
Quest'ultima ha validità quadriennale, con obbligo di revisione da parte delle stesse autorità che hanno già rilasciato la prima autorizzazione. Essa, inoltre, viene rilasciata *ad personam*.

Ciò significa che in ipotesi di trasferimento della titolarità dell'attività produttiva dovrà esserne data pronta comunicazione scritta alle autorità erogatrici dell'autorizzazione originaria.

L'effetto è che il nuovo titolare dell'impresa sarà soggetto a tutte le prescrizioni contenute nell'autorizzazione precedente, con l'aggiunta di eventuali nuove condizioni.

L'autorità competente potrà richiedere in qualsiasi momento l'adeguamento del gestore alle eventuali variazioni delle condizioni in base alle quali l'autorizzazione era stata concessa.

A tale scopo, l'amministrazione dovrà previamente notificare al privato le variazioni ritenute necessarie ed il periodo di adeguamento. D'altra parte lo stesso titolare dell'attività produttiva potrà, al mutare della situazione ambientale, richiedere una modifica delle medesime prescrizioni. Le autorità competenti, infine, potranno in qualsiasi momento procedere alla revoca dell'autorizzazione con invio di notifica scritta al privato già beneficiario del provvedimento. Ciò potrà avvenire, significativamente, qualora l'attività produttiva non si svolga in conformità alle condizioni per le quali l'autorizzazione era stata rilasciata o qualora ciò sia avvenuto per un periodo di almeno 20 mesi. Anche in tale contesto è concesso al Segretario di Stato di intervenire con le direttive ritenute più opportune per indirizzare le autorità procedenti alla revoca o conferma del provvedimento autorizzatorio.



I termini di conclusione del procedimento *sono perentori*.

### 1.5 Considerazioni

Dalla valutazione comparativa dei diversi sistemi (Tabella 1, *da consultare su un file distinto*) emerge che l'Italia, rispetto agli altri paesi, non possiede un'unica legge per la localizzazione degli impianti industriali poiché il nuovo procedimento non ha abrogato quelli precedentemente esistenti ma si è ad essi sovrapposto, né ha espressamente riconosciuto al responsabile del procedimento un potere funzionalmente sovraordinato rispetto i funzionari delle altre amministrazioni chiamate a fornire pareri ed atti di assenso. Tale constatazione è uno dei motivi per cui i termini di conclusione del nostro procedimento non sono perentori e nella realtà possono ancora allungarsi fino a quattro anni nonostante quanto previsto nel regolamento 447/98. Quindi, i principali vincoli burocratici presenti nel nostro sistema amministrativo non dipendono dai tempi eccessivamente lunghi previsti dalla legge o dalla complessità della procedura unica quanto, piuttosto, dalla presenza di una moltitudine di enti che intervengono a vario titolo nel procedimento e dalla presenza di una legislazione settoriale sovrabbondante e, spesso, datata.

Il rischio derivante da questa situazione è, evidentemente, l'insuccesso della riforma sullo Sportello Unico con il conseguente rallentamento delle iniziative produttive sul territorio.

Se non si incide su questi nodi, difficilmente, lo Sportello Unico potrà svolgere la funzione utile che il mondo dell'impresa da tempo auspica. Il presupposto normativo può essere rinvenuto nelle disposizioni contenute nei commi 1 e 5 dell'art. 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, recanti i criteri per la “*delegificazione di norme concernenti procedimenti amministrativi*”.

Tra tali criteri particolare rilievo rivestono quelli elencati alle lett. a), c), d) ed f) ovvero, nell'ordine:

- semplificare i procedimenti amministrativi e quelli che agli stessi risultano strettamente connessi o strumentali, in modo da *ridurre il numero delle fasi procedurali e delle amministrazioni intervenienti anche accorpando le funzioni per settori omogenei* (lett. a);
- regolare in maniera uniforme i procedimenti dello stesso tipo che si svolgono presso diverse amministrazioni o presso diversi uffici della medesima amministrazione (lett. c);
- riduzione il numero dei procedimenti amministrativi dello stesso tipo ed *accorpamento dei procedimenti che si riferiscono alla medesima attività* (lett. d);
- trasferire ad organi monocratici o a dirigenti amministrativi le funzioni anche decisionali che non richiedono, in ragione della loro specificità, l'esercizio in forma collegiale e sostituire gli organi collegiali con conferenze dei servizi (lett. f).

Il significato complessivo che può desumersi dalle norme e dai principi appena richiamati va nella direzione di un radicale ripensamento dell'approccio metodologico concernente la disciplina del procedimento amministrativo.

La nuova esigenza che viene ora posta in luce trova il suo fondamento, più che nella semplificazione delle singole procedure settoriali, nella concentrazione funzionale dei procedimenti amministrativi riferentesi ad un medesimo profilo di interesse al fine di ricondurli ad unitarietà.

In altre parole, l'attuale quadro normativo di riferimento consente di individuare e selezionare tutte le norme aventi come oggetto specifico, ad esempio, la tutela dell'igiene e della sicurezza ed intervenire con uno (o più) regolamenti delegificanti allo scopo di operare la

concentrazione e l'accorpamento di tutte le disposizioni vigenti in quella materia nell'ambito di uno (o più) procedimenti autorizzatori unificati.

Il presente studio è rivolto a superare le difficoltà riscontrate con il suggerimento di una serie di modifiche di apportare alla legislazione settoriale vigente, nell'ambito urbanistico, ambientale, della salute e della sicurezza.

Le modifiche proposte potranno essere inserite sia nella prossima legge di semplificazione annuale sia nei Testi Unici che si stanno elaborando.

Le modifiche sono tanto più urgenti in quanto l'inefficienza della Pubblica Amministrazione è una delle cause non secondarie della perdita di competitività del nostro sistema come risulta da un recente studio che classifica il nostro paese all'ultimo posto nella graduatoria di efficienza della burocrazia (Tabella 2).

## TABELLA 2

### Efficienza della burocrazia

0= Giudizio negativo - 10 Giudizio positivo

PAESE	VALUTAZIONE
Austria	3,47
Belgio	2,89
Canada	4,74
Danimarca	5,7
Finlandia	6,68
Francia	2,68
Germania	3,55
Giappone	3,1
Grecia	2,08
Irlanda	5,93
Italia	1,48
Olanda	5,8
Portogallo	2,11
Regno Unito	4,24
Spagna	3,74
Svezia	5,5
USA	4,66

Fonte: *World Competitiveness Yearbook, IMD, 2000*

## Capitolo II

### LA COMPLESSITA' DEL SISTEMA AUTORIZZATORIO IN MATERIA INDUSTRIALE

#### 2.1 Disposizioni contrastanti

A fronte dell'estrema chiarezza della legislazione nazionale vigente, risulta evidente come le difficoltà che i Comuni di fatto incontrano nella gestione concreta del procedimento siano enormi proprio in considerazione della complessità dei *rapporti tra procedimento autorizzatorio unico e le singole procedure settoriali tuttora esistenti in materia di insediamenti produttivi*. Su questo punto, infatti, si sono registrate notevoli difficoltà di *armonizzazione normativa*.

La mancata armonizzazione delle normative di settore con gli artt. 24 e 25 del D.Lgs 112/98 e con i relativi regolamenti di attuazione ha comportato, e potrebbe in prospettiva comportare, l'esclusione di numerosi procedimenti dal campo di applicazione dello Sportello Unico.

Non si tratta di un pericolo teorico perché già alcune disposizioni emanate di recente in materia industriale (quindi fonti di legge *speciali, successive e, pertanto, prevalenti*, rispetto sia al D.Lgs 112/98 che al D.P.R. 447/98) non contengono alcun riferimento al procedimento unico autorizzatorio di cui al D.P.R. 447/98 o, addirittura, introducono disposizioni con esso contrastanti o incompatibili. Nel prospetto che segue si riportano i procedimenti in commento.

<b>PROCEDIMENTO</b>	<b>ENTI COMPETENTI</b>	<b>RIFERIMENTI NORMATIVI</b>
<i>Scarichi idrici</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Provincia</li> <li>▪ Comune</li> </ul>	D.Lgs 11/5/1999, n. 152
<i>IPPC</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ministero Ambiente</li> <li>▪ Regione</li> </ul>	D.Lgs 4/8/1999, n. 372
<i>Ascensori e montacarichi</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Comune</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• D.P.R. 30/4/1999, n. 162</li> </ul>
<i>Apparecchi a pressione</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ISPESL</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• D.Lgs 25/2/2000, n. 93</li> </ul>
<i>Rischi di incidenti rilevanti</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ VV.FF.</li> <li>▪ Regione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ D.Lgs 17/8/1999, n. 334</li> </ul>
<i>Serbatoi interrati</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Min. Ambiente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ D.M. 24/5/1999, n. 246</li> </ul>
<i>Sorgenti ionizzanti</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Prefettura</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ D.Lgs 241/2000</li> </ul>

Aggiornamento: ottobre 2000

Inoltre, il complesso intreccio fra vecchie e nuove procedure e fra i vari livelli di competenze non hanno sino ad oggi consentito un effettivo avvio del procedimento unico autorizzatorio.

## 2.2 Urbanistica

Solo per ciò che riguarda l'urbanistica, gli atti (endo) procedurali che lo sportello unico deve acquisire per poter autorizzare la realizzazione, la modifica, l'ampliamento o la ristrutturazione di un impianto industriale sono: *una concessione* (concessione edilizia), *una autorizzazione* (autorizzazione edilizia), *un nulla-osta* (certificato di abitabilità/agibilità) *una comunicazione* (per gli interventi non soggetti a concessione o autorizzazione edilizia), *due denunce* (per le opere di manutenzione straordinaria, di restauro o risanamento conservativo e

per i manufatti in cemento armato), una *registrazione* (per i serbatoi interrati nuovi o esistenti) ed *un collaudo* (quando l'opera è completata), con un coinvolgimento, diretto o indiretto, di sette diverse autorità tecniche e amministrative, così come in via del tutto esemplificativa è stato schematicamente riassunto nel prospetto che segue.

OGGETTO	ATTO AMMINISTRATIVO	AUTORITA' COMPETENTE	AUTORITA' COINVOLTE
<i>Concessione edilizia</i>	▪ Concessione	▪ Comune	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Commissione edilizia</li> <li>▪ Enti preposti alla tutela di vincoli</li> <li>▪ ASL</li> <li>▪ VV.FF</li> </ul>
<i>Autorizzazione edilizia</i>	▪ Autorizzazione	▪ Comune	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Enti preposti alla tutela di vincoli</li> <li>▪ ASL</li> </ul>
<i>D.I.A.</i>	▪ Denuncia	▪ Comune	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ufficio tecnico comunale</li> <li>▪ ASL</li> </ul>
<i>Agibilità</i>	▪ Nulla-osta	▪ Comune	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Enti preposti alla tutela di vincoli</li> <li>▪ ASL</li> </ul>
<i>Collaudo</i>	▪ Collaudo	▪ Comune	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Genio civile</li> <li>▪ Enti preposti alla tutela di vincoli</li> <li>▪ ASL</li> </ul>
<i>Catasto edilizio</i>	▪ Comunicazione	▪ Comune	▪ Uff. tecnico erariale prov.
<i>Cemento armato</i>	▪ Comunicazione	▪ Genio civile	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Prefettura</li> <li>▪ Sindaco</li> </ul>

Aggiornamento: ottobre 2000

### 2.3 Ambiente

Relativamente al profilo ambientale, l'attività istruttoria (endo)procedimentale si sostanzia in tre *diverse autorizzazioni* (autorizzazione, ordinaria o in via generale, per le emissioni in atmosfera, autorizzazione per gli scarichi idrici e autorizzazione per la realizzazione di

impianti di smaltimento dei rifiuti), in *tre comunicazioni* (emissioni in atmosfera, scarichi idrici, valutazione di impatto ambientale, laddove richiesta) in *una richiesta di sopralluogo* (manufatti contenenti amianto), nella *compilazione dei registri di carico e scarico* e del modello unico di dichiarazione ambientale (nella fase di realizzazione dell'opera), nell'*autorizzazione*, ordinaria o semplificata, per l'esercizio delle attività di smaltimento o recupero dei rifiuti, in *un parere* di valutazione di compatibilità e di impatto ambientale (VIA), laddove richiesto oltre che, a partire dal 2002, nell'*autorizzazione integrata ambientale* (IPPC). Schematicamente, il percorso burocratico relativo alle prescrizioni di natura ambientale è riassunto nel prospetto che segue.

OGGETTO	ATTO AMMINISTRATIVO	TEMPI PER LEGGE	TEMPI REALI
<b><i>Inquinamento atmosferico</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Autorizzazione</li> <li>▪ Comunicazione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 60 giorni</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 6 mesi / 2 anni</li> </ul>
<b><i>Scarichi idrici</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Autorizzazione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 90 giorni</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 6 mesi</li> </ul>
<b><i>Emissioni sonore verso l'esterno</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Valutazione nell'ambito della concessione edilizia, ex art. 3, comma 4, L. 447/95</li> </ul>		
<b><i>Serbatoi interrati</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Registrazione</li> <li>▪ Verifica</li> </ul>		
<b><i>Rifiuti</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aut. costruzione (art. 27 D.Lgs 22/97)</li> <li>▪ Aut. esercizio (art. 28 D.Lgs 22/97)</li> <li>▪ Denuncia di inizio attività (artt. 31-33 D.Lgs 22/97)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 150 giorni</li> <li>▪ 90 giorni</li> <li>▪ 90 gg. dalla denuncia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ mediamente superiori a quelli per legge</li> </ul>
<b><i>VIA Nazionale</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Valutazione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 120 giorni</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 2/5 anni</li> </ul>
<b><i>VIA Regionale</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Valutazione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 120 giorni</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 6 – 12 mesi</li> </ul>
<b><i>IPPC</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Autorizzazione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 150 giorni</li> </ul>	

Aggiornamento: ottobre 2000

Gli enti, tecnici e amministrativi, che intervengono, direttamente o indirettamente, nei vari procedimenti ambientali sono dieci (Ministero dell'Ambiente, Ministero dell'Industria e Ministero dei Beni culturali e Ambientali, Regione, Provincia, Comune, Gruppo di lavoro inter assessorile, Ente Gestore delle aree naturali protette, ASL e ARPA) secondo il prospetto di seguito riportato.

<b>OGGETTO</b>	<b>ORGANO COMPETENTE</b>	<b>AUTORITA' COINVOLTE</b>
<i>Inquinamento atmosferico</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Regione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Comune</li> <li>▪ ASL</li> <li>▪ ARPA</li> </ul>
<i>Scarichi idrici</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Provincia</li> <li>▪ Comune</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ente gestore</li> <li>▪ Regione</li> <li>▪ ARPA</li> </ul>
<i>Emissioni sonore verso l'esterno</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Comune</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ASL</li> <li>▪ ARPA</li> </ul>
<i>Serbatoi interrati</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ministero Ambiente</li> <li>▪ Prefettura</li> <li>▪ Regione</li> <li>▪ Comune</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ARPA</li> <li>▪ Vigili del Fuoco</li> </ul>
<i>Rifiuti</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Regione</li> <li>▪ Provincia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ASL</li> <li>▪ ARPA</li> </ul>
<i>V.I.A. Nazionale</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ministero Ambiente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ministero beni culturali</li> <li>▪ Regione</li> <li>▪ Provincia</li> <li>▪ Comune</li> <li>▪ ARPA</li> <li>▪ Ente gestore aree naturali protette</li> </ul>
<i>V.I.A. Regionale</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Regione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Provincia</li> <li>▪ Conferenza di servizi</li> <li>▪ ARPA</li> <li>▪ Comune</li> <li>▪ VV.FF.</li> </ul>
<i>IPPC</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ministero Ambiente</li> <li>▪ Regione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ministero beni culturali</li> <li>▪ Regione</li> <li>▪ Provincia</li> <li>▪ Comune</li> <li>▪ ARPA</li> <li>▪ Ente gestore aree naturali protette</li> </ul>

Aggiornamento: ottobre 2000

## 2.4 Igiene e sicurezza

Con riferimento, infine, agli aspetti relativi all'igiene e alla sicurezza, l'attività istruttoria (endo) procedimentale è rappresentata da *una concessione* (per la costruzione o la gestione di nuovi stabilimenti e per la lavorazione/stoccaggio di oli minerali), *quattro autorizzazioni* (per la realizzazione di nuovi impianti soggetti a prevenzione incendi, per la realizzazione o gestione di nuovi impianti di oli minerali che non amplino la capacità di lavorazione stabilita dal decreto di concessione, per la custodia, conservazione, utilizzo e trasporto di gas tossici nonché per i locali sotterranei adibiti ad attività produttive), *tre nullaosta* (per la prevenzione incendi, per la detenzione delle sorgenti ionizzanti e per l'impiego di sorgenti ionizzanti), *una omologazione* (per l'installazione di impianti o dispositivi contro le scariche atmosferiche), *quattro diversi atti di assenso variamente denominati* (per gli impianti termici, per gli impianti elettrici, per l'inquinamento acustico e per le installazioni contro le scariche atmosferiche), *cinque denunce* (per gli impianti termici, per gli impianti elettrici di terra, per gli impianti elettrici in luoghi pericolosi, per l'installazione degli apparecchi a pressione e per la detenzione delle sorgenti ionizzanti), *tre comunicazioni* (per la messa in esercizio di ascensori e montacarichi, per la cessazione della detenzione di sorgenti ionizzanti e per le industrie insalubri), *due notifiche* (per i nuovi insediamenti industriali e per le industrie soggette alla normativa sui rischi di incidenti rilevanti), *una relazione* (per le industrie soggette alla normativa sui grandi rischi, non sottoposte a notifica o a rapporto di sicurezza), *tre richieste di verifica* (per gli impianti elettrici di terra, per gli ascensori e montacarichi e per gli apparecchi a pressione), *una richiesta di sopralluogo* (per la prevenzione incendi) e *una richiesta di collaudo* (per gli oli minerali). L'iter amministrativo per il rilascio degli atti di assenso in materia di igiene e sicurezza è schematicamente riassunto nel prospetto che segue.

OGGETTO	ATTO AMMINISTRATIVO	TEMPI PER LEGGE	TEMPI REALI
<i>Impianti termici</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Nulla-osta</li> <li>▪ Collaudo</li> <li>▪ Verifica impianto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 60 giorni</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 6 mesi</li> </ul>
<i>Impianti elettrici</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Nulla-osta</li> <li>▪ Collaudo</li> <li>▪ Verifica impianto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 60 giorni</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mediamente più lunghi</li> </ul>
<i>Ascensori e montacarichi</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Comunicazione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Esercizio successivo alla comunicazione</li> </ul>	
<i>Apparecchi a pressione</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Denuncia</li> <li>▪ Verifica impianto</li> <li>▪ Verifica di esercizio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Esercizio successivo alla comunicazione</li> </ul>	
<i>Esercizio nuova produzione o modifiche di impianti esistenti</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Notifica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 30 giorni</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 6 mesi / un anno</li> </ul>
<i>Inquinamento acustico</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Comunicazione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Esercizio successivo alla comunicazione</li> </ul>	
<i>Prevenzione incendi</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Autorizzazione</li> <li>▪ Sopralluogo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 45 giorni prorogabili di ulteriori 45</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Silenzio-rigetto</li> </ul>
<i>Rischi di incidenti rilevanti</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rapporto di sicurezza</li> <li>▪ Notifica</li> <li>▪ Relazione</li> <li>▪ Nulla-osta di fattibilità</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 4 mesi, prorogabili di ulteriori due</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Indefiniti</li> </ul>
<i>Radiazioni ionizzanti</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Nulla-osta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Imprecisati</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 6 / 18 mesi</li> </ul>
<i>Gas tossici</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Autorizzazione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 180 giorni</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mediamente più lunghi</li> </ul>
<i>Industrie insalubri</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Comunicazione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Esercizio successivo alla comunicazione</li> </ul>	
<i>Oli minerali</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Concessione</li> <li>▪ Autorizzazione</li> <li>▪ Comunicazione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 9 mesi (Conc.)</li> <li>▪ 7 mesi (Aut.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 10 / 18 mesi</li> </ul>
<i>Locali sotterranei adibiti ad attività produttive</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Autorizzazione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 30 giorni</li> </ul>	

Il percorso burocratico, inoltre, consta di vari passaggi tra *organi amministrativi* deputati al rilascio del provvedimento autorizzatorio (a seconda dei casi, Ministero del Lavoro, dell'Industria e dell'Ambiente, Regione e Comune) ed altre *autorità tecniche o consultive* (Prefettura, Direzione generale del lavoro ASL, ARPA, Comitato tecnico regionale, VV.FF., Autorità portuali, ecc.) preposte all'emanazione di pareri e relazioni tecniche o scientifiche. Generalmente tutti gli atti di assenso che le autorità coinvolte nel procedimento devono rilasciare all'organo competente per le singole autorizzazioni in materia di igiene e sicurezza sono *obbligatori quanto all'acquisizione ma, comunque, mai vincolanti quanto all'efficacia*. Nella prassi, tuttavia, l'organo deputato al rilascio della singola autorizzazione si attiene al parere fornito dagli organi tecnici. Complessivamente, gli enti tecnici e amministrativi che intervengono, direttamente o indirettamente, nei vari procedimenti in tema di igiene e sicurezza sono *venti* (Ministeri dell'Ambiente, Industria, Trasporti, Interno, Difesa, Sanità, Regione, Comune, Capitaneria di porto, Prefetto, ANPA, Questura, Ispettorato del lavoro, Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco, ASL, ISPESL, ARPA, Direzione Regionale del Lavoro, Comitato Tecnico Regionale – ex art. 20 D.P.R. 577/82), così come riassunto sinteticamente nel prospetto che segue.

<b>OGGETTO</b>	<b>ORGANO COMPETENTE</b>	<b>AUTORITA' COINVOLTE</b>
<i>Impianti termici</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Comando provinciale dei VV.FF.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Prefettura</li> <li>▪ ASL</li> </ul>
<i>Impianti elettrici</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ministero del lavoro</li> <li>▪ Comune</li> <li>▪ ISPESL</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ASL</li> </ul>
<i>Ascensori e montacarichi</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Comune</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ASL</li> <li>▪ ARPA</li> <li>▪ Dir. Provinciale lavoro</li> <li>▪ Ministero Industria</li> </ul>
<i>Apparecchi a pressione</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ISPESL</li> <li>▪ ASL</li> </ul>	
<i>Eserc. Nuova produzione</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Comune</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dir. Regionale lavoro</li> <li>▪ ASL</li> </ul>
<i>Inquinamento acustico</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Regione</li> <li>▪ Comune</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ASL</li> </ul>
<i>Prevenzione incendi</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Comando prov. VV.F.</li> </ul>	
<i>Rischi di incidenti rilevanti</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ministero Ambiente</li> <li>▪ Regione</li> <li>▪ Provincia</li> <li>▪ Comune</li> <li>▪ Prefettura</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Com. tecnico regionale</li> </ul>
<i>Radiazioni ionizzanti</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ministero Industria</li> <li>▪ Ispettorato del lavoro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ministero dell'Interno</li> <li>▪ Ministero del Lavoro</li> <li>▪ Ministero della Sanità</li> <li>▪ Capitaneria di Porto</li> <li>▪ Prefettura</li> <li>▪ Vigili del Fuoco</li> </ul>
<i>Gas tossici</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Comune</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Questura</li> <li>▪ ASL</li> <li>▪ Autorità portuali</li> </ul>
<i>Industrie insalubri</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Comune</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ASL</li> </ul>
<i>Oli minerali</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ministero dell'Industria/Regione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ministero delle Finanze</li> <li>▪ Ministero dei Trasporti</li> <li>▪ Ministero dell'Interno</li> <li>▪ Ministero della Difesa</li> <li>▪ Ministero dell'Ambiente</li> <li>▪ Ministero della Sanità</li> <li>▪ Vigili del Fuoco</li> <li>▪ Capitaneria di Porto</li> <li>▪ Comune</li> </ul>
<i>Modifica nuovi impianti o modifica di quelli esistenti</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ A.S.L.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Comune</li> </ul>
<i>Locali sotterranei adibiti ad attività produttive</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ A.S.L.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Comune</li> <li>▪ Comando Prov. VV.FF.</li> </ul>

## 2.5 Fonti normative

Alla luce delle analisi e delle considerazioni appena evidenziate, può osservarsi come le disfunzioni riscontrate in materia di (endo) procedimenti per la localizzazione industriale abbiano riguardo, in prevalenza, ai seguenti aspetti di ordine generale:

- dalla difficoltà di coordinamento e di integrazione tra fonti normative di carattere comunitario con norme di livello nazionale, regionale e locale (esempi si riscontrano nel procedimento per la valutazione di compatibilità e di impatto ambientale, nel procedimento per gli scarichi idrici, nel procedimento di modifica delle emissioni in atmosfera, ex art. 15 D.P.R. 203/88, nel procedimento per l'installazione e la verifica degli apparecchi a pressione, in quello sul controllo dei rischi di incidenti rilevanti, in quello sulla detenzione ed impiego di sorgenti ionizzanti, in quello sulla gestione dei rifiuti);
- dal complesso intreccio tra norme di tipo generale e deroghe ad esse apportate per la regolamentazione di casi particolari (è il caso, tra gli altri, del procedimento per l'installazione e l'esercizio dei serbatoi interrati ove la competenza di carattere generale in ordine al rilascio dei titoli autorizzativi è spesso derogata dalla concorrenza, nell'ambito del medesimo procedimento, di norme di legge speciali che regolamentano diversi aspetti della medesima materia);
- dalla circostanza che spesso le norme settoriali attribuiscono un significato diverso al medesimo termine. Particolarmente importante è il caso dell'espressione "modifica di impianto", in quanto evento che fa scaturire obblighi di adempimenti amministrativi. Questo termine assume significati diversi a seconda si abbia a che fare con emissioni in atmosfera, scarichi idrici, rischi di incidenti rilevanti, valutazione di impatto ambientale, ecc.;
- dalla pluralità di normative dettate per la disciplina di casi simili (esempi tipici sono il procedimento per le industrie insalubri, quello per l'esercizio di nuove produzioni introdotte con l'art. 48 del D.P.R. 303/56, disciplinato in modo differenziato nelle diverse

Regioni ed applicato in modo disomogeneo dalle A.S.L./Comuni interessati, nonché quello per l'autorizzazione edilizia);

- dalla vigenza di prassi interpretative o di oneri documentali, relativi ad un medesimo procedimento, diverse da Regione a Regione e da Comune a Comune (queste diverse prassi interpretative costringono necessariamente le imprese ad arricchire i propri progetti di ulteriori contenuti, che a volte esulano dal campo prettamente tecnico-progettuale. Altra conseguenza è l'aumento a dismisura dei costi di progettazione che, vista la peculiarità delle materie trattate, va ad incidere notevolmente sui costi di investimento. Il fenomeno è inoltre accentuato dalla frequente richiesta di documentazione aggiuntiva, spesso non necessaria o inerente al tipo di investimento o, a volte, già in possesso delle amministrazioni. Problemi di questo tipo sono stati riscontrati, in particolare, nel procedimento per la prevenzione incendi ed in quello per il rilascio della concessione edilizia) nonché nella istruzione dei primi V.I.A.;
- dalla stratificazione nel tempo di più discipline non coordinate tra loro (è un problema comune generalmente a tutte le procedure in materia industriale accentuato soprattutto in relazione ai rapporti tra norme settoriali speciali e disciplina generale dettata dal D.P.R. 447/98);
- dalla carenza di normative tecniche di settore, cosa che comporta elevati elementi di discrezionalità in capo alle amministrazioni pubbliche e la conseguente impossibilità per l'impresa di autocertificare la rispondenza del progetto alla normativa vigente (questo fenomeno è particolarmente evidente, ad esempio, nell'ambito del D.P.R. 203/1988 che, pur prevedendo la compilazione di standard nazionali alle emissioni in atmosfera per nuovi impianti, mai emanati, consente alle regioni, nelle more, totale discrezionalità nella determinazione dei limiti per tutti gli interventi di realizzazione, modifica o trasferimento di impianti).

## 2.6 Iter procedimentale

Quanto alla struttura interna di ciascun procedimento, le disfunzioni riscontrate dipendono, in linea di massima:

- dalla duplicazione in un medesimo procedimento di valutazioni, analisi, o adempimenti aventi il medesimo oggetto affidate ad amministrazioni diverse ovvero, al contrario, dalla duplicazione degli interventi della stessa amministrazione in una stessa sequenza procedurale (è il caso del procedimento in materia di esercizio di nuova produzione la cui peculiarità consiste nel garantire, attraverso il rilascio del nulla-osta, il rispetto di interessi pubblici alla cui verifica sono state preposte amministrazioni diverse o in quello per il rilascio della concessione edilizia);
- dal grande numero di uffici che prendono parte ad uno stesso procedimento, spesso senza coordinarsi tra loro (si veda, per tutti, il caso del procedimento per il controllo dei rischi di incidenti rilevanti o il procedimento per l'installazione di impianti di lavorazione o di deposito di oli minerali oppure, infine, il procedimento di valutazione di impatto ambientale);
- dalla pluralità delle amministrazioni che lo Sportello Unico deve coordinare ai fini procedurali;
- dall'eccessiva latitudine della discrezionalità accordata all'amministrazione nel rilascio di determinati atti autorizzatori o concessori (Casi tipici sono rappresentati dal procedimento per la classificazione delle industrie c.d. insalubri, il procedimento per il rilascio delle autorizzazioni alle emissioni in atmosfera, ex D.P.R. 203/88 e da quello preordinato al rilascio della concessione edilizia. Relativamente a quest'ultimo, il Consiglio di Stato, sezione V, con sentenza del 26 giugno 2000, n. 3611, ha stabilito il principio in base a cui i Comuni non possono negare la concessione o l'autorizzazione edilizia sulla base della generica presunzione che gli interventi siano in contrasto con le disposizioni urbanistiche ma solo sulla base di un effettivo, concreto, puntuale e documentato contrasto con le stesse. In mancanza di tale motivazione il diniego è illegittimo);

- dalla frammentazione del procedimento in un numero molto elevato di fasi (si veda, ad esempio, il procedimento per l'installazione di impianti di lavorazione o di deposito di oli minerali il cui iter è parcellizzato dalle attività istruttorie parallele ed autonome che devono compiere ben nove enti pubblici con funzioni tecnico-consultive. Stesso discorso vale per il procedimento per il rilascio della valutazione di compatibilità e di impatto ambientale).

## **2.7 Conclusione del procedimento**

Quanto alla conclusione del procedimento le censure riguardano, principalmente:

- l'irragionevole lunghezza del procedimento (procedimento per il controllo dei rischi di incidenti rilevanti - 4/6 mesi , quello per il rilascio della concessione per gli oli minerali – 9 mesi o quello per la valutazione di impatto ambientale che, a fronte dei 120 giorni prescritti per legge, si risolve anche in più di un anno per non dimenticare il caso limite delle emissioni in atmosfera [artt. 6 e 15 del D.P.R. 203/88] che in alcune Regioni superano i 24 mesi);
- la mancata osservanza, nella pratica, del termine fissato dalla legge o dal regolamento, soprattutto in relazione alle richieste da parte delle Amministrazioni titolari del procedimento di integrazioni documentali (esempi pratici sono stati riscontrati nella maggioranza dei procedimenti in oggetto. Un caso in cui il fenomeno ha raggiunto una particolare gravità è rappresentato dal procedimento per la prevenzione incendi in cui è stato inserito, per le ipotesi di mancato rispetto dei termini procedurali, l'istituto del silenzio-rifiuto);
- la mancata determinazione dei termini di conclusione (procedimento per i serbatoi interrati);

- la mancata attuazione della delega originariamente contenuta nell'art. 20 della legge 59/97 che prevedeva forme di indennizzo automatico e forfettario a favore del richiedente per i casi di mancato rispetto dei termini procedurali o di mancato rilascio del provvedimento (L'inserimento di una tale previsione di carattere generale appare ora ancor più giustificato alla luce della posizione recentemente assunta dalla Suprema Corte a Sezioni Unite sul tema della risarcibilità degli interessi legittimi [sentenza n. 500 del 1999]);
- ulteriore freno alle celere conclusione delle procedure è rappresentato dalle modalità procedurali attualmente previste in materia di conferenza dei servizi, nonostante le importanti innovazioni introdotte dalla legge di semplificazione 24 novembre 2000, n. 340.

## 2.8 Enti tecnici

Gli interventi di riforma degli organi tecnici, pur in parte avviati dal Governo, non sembrano sistematici, organici, unitari. L'ente tecnico rappresenta ancor oggi una galassia complessa ed in parte inesplorata, nella quale si sviluppano forme di vita multiformi, dotate di insospettabili capacità di autoriproduzione e sempre più resistenti ad interventi depurativi.

Il problema si complica ove si consideri che l'attuale percorso burocratico in materia di igiene e sicurezza consta di numerosi passaggi tra le strutture amministrative con funzioni decisorie e i vari organismi consultivi, collocati sia a livello centrale che periferico, deputati all'emanazione di pareri tecnico-analitici, di conformità o approvazione, di relazioni tecniche o scientifiche, di verifiche istruttorie, di analisi o di valutazioni, sempre obbligatorie quanto all'acquisizione ma generalmente non vincolanti quanto all'efficacia.

Spesso, inoltre, vengono richieste attività di verifica istruttoria sul medesimo aspetto di uno stesso procedimento a più organi tecnici oppure, al contrario, più procedimenti diversi tra loro necessitano di uno stesso parere da parte del medesimo organo.

Inoltre è prassi invalsa in numerose amministrazioni (Ministero dell'Industria, delle Finanze, dei Trasporti) di richiedere i vari pareri necessari ai fini istruttori in maniera *sequenziale* anziché contemporaneamente.

Tale atteggiarsi del procedimento provoca un notevole allungamento dei tempi e spesso difficoltà in ordine alle richieste di documentazioni aggiuntive. Manca inoltre il confronto diretto dell'azienda con gli organismi tecnici.

Un esempio significativo potrebbe essere tratto dal procedimento per il rilascio della concessione edilizia. In questo caso risulta infatti evidente l'inutile duplicazione di compiti e funzioni tra organi tecnici e tra organi amministrativi ed, in particolare, tra l'Ufficio tecnico comunale (organo competente ad espletare l'istruttoria ed a fornire ulteriori elementi di giudizio sia agli organi tecnici che devono esprimere i pareri o le valutazioni, sia al Sindaco cui spetta la determinazione finale) e la Commissione edilizia (organo competente ad esprimere parere - obbligatorio ma non vincolante - relativo ai profili urbanistici-estetici e strettamente tecnici). In questo caso sarebbe auspicabile l'eliminazione della Commissione edilizia ovvero, in alternativa, l'affidamento alla Commissione soltanto del potere di valutazione in ordine alla qualità architettonica ed edilizia delle opere, così da tenere distinti i ruoli rispetto all'Ufficio Tecnico Comunale.

## **2.9 Enti amministrativi**

Tra i principi generali dettati dalle leggi Bassanini per il riordino e la razionalizzazione delle competenze amministrative un ruolo particolare è svolto dal criterio di "sussidiarietà".

Inteso in senso *verticale*, esso è operante nei rapporti tra enti territoriali ai vari livelli di governo, imponendo la delocalizzazione dei poteri ai soggetti pubblici maggiormente vicini all'interesse di cui sono portatori, secondo modalità implicanti attribuzione di "responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati".

Nei rapporti tra pubblico e privato (in senso *orizzontale*), la funzione sussidiaria opera invece come deferimento all'autonomia privata dei compiti e delle funzioni per il cui esercizio non sia strettamente necessario alcun intervento autoritativo.

Pur nella chiarezza della previsione legislativa, se le deleghe saranno attuate con l'ampio respiro che i principi e i criteri direttivi del Parlamento sottendono, resta pur sempre l'interrogativo sulla concreta capacità di Regioni, Province e Comuni di attendere

efficacemente ai nuovi compiti. A questo proposito risulta fondamentale la collaborazione tra i diversi livelli di governo, chiamati al rispetto del principio di sussidiarietà e alla necessità dello scambio di informazioni. Egualmente inattuato è rimasto il criterio della sussidiarietà orizzontale il quale avrebbe dovuto comportare una più ampia valorizzazione del ruolo di enti privati o enti pubblici non territoriali.

## **Capitolo III**

### **LE PROPOSTE**

#### **3.1 Proposte di carattere generale**

Al di là di soluzioni estreme volte ad imporre comunque ai Comuni il rispetto della procedura e dei termini previsti dal D.P.R. 447/98 (anche alla luce della posizione recentemente assunta dalla Suprema Corte a Sezioni Unite sul tema della risarcibilità degli interessi legittimi con la sentenza n. 500 del 1999), la linea di intervento che a giudizio di Confindustria deve essere perseguita per contribuire a dare nuovo slancio alla riforma amministrativa è quella di intervenire drasticamente sul complesso intreccio degli (endo)procedimenti sottostanti al procedimento unico, al fine di disporre:

- il riordino e l'accorpamento delle competenze e delle funzioni amministrative per settori omogenei (Assetto del territorio/Urbanistica, Ambiente, Igiene e Sicurezza);
- la soppressione di organi o procedimenti superflui;
- l'accelerazione e la razionalizzazione delle singole fasi (endo)procedimentali.

Affinchè l'opera di semplificazione delle norme e delle procedure risulti realmente efficace occorre inoltre rivedere il sistema della pianificazione vigente spostando l'attenzione dalla vecchia logica del *command and control* alla programmazione e gestione integrata del territorio.

L'obiettivo che occorre perseguire deve essere quello di una maggiore valorizzazione delle competenze relative al governo territoriale in quanto il sistema della strumentazione urbanistica della legge fondamentale dello Stato, ancora basato su schemi troppo rigidi e fortemente gerarchizzati, non è più in grado di far fronte alle esigenze di una società e di un territorio che, negli ultimi anni, hanno vissuto forti mutamenti.

Sulla base di tali premesse, i nuovi strumenti di programmazione integrata del territorio dovranno contenere:

- le scelte strategiche di assetto e sviluppo del territorio comunale;
- le norme generali ed operative atte a garantire l'obiettivo del mantenimento della stabilità idrogeologica ed il buon regime delle acque;
- una valutazione preventiva circa l'attitudine edificatoria dell'area;
- le tipologie di intervento compatibili con l'assetto geomorfologico dei luoghi.

In questa logica diventa preminente l'assetto programmatico rispetto alla semplice attività amministrativa autorizzatoria.

L'impresa, quindi, dovrebbe poter localizzare il proprio impianto sulla base di una denuncia di inizio attività, asseverata da una relazione tecnica che certifichi la rispondenza del progetto alla vigente normativa edilizia, ambientale e della sicurezza.

All'amministrazione pubblica dovrebbe residuare solo l'accertamento della conformità del progetto presentato dall'impresa alle previsioni dei piani urbanistici - ambientali, nonché della insussistenza di vincoli sismici, idrogeologici, forestali ed ambientali o della compatibilità con essi dell'impianto.

Tale circostanza consentirebbe di sottrarre dai compiti istruttori la verifica del rispetto di tutte quelle altre norme connesse e/o strumentali a quelle urbanistiche/ambientali (quindi sanitarie e di sicurezza), il cui accertamento costituisce, invece, l'oggetto primario di altri procedimenti distinti e soggetti alla competenza di altre amministrazioni pubbliche.

Gli strumenti di programmazione integrata del territorio con la conseguente estensione dell'autocertificazione a tutte le fasi applicative potrebbero da subito essere attuati nelle *aree ecologicamente attrezzate* previste dall'art. 26 del decreto legislativo 3/03/1998 n. 112.

Si intende per area ecologicamente attrezzata quella dotata di infrastrutture, servizi ed attività ecologico-ambientali necessarie per ottimizzare la compatibilità ambientale delle attività produttive in essa inserite.

Le aziende possono insediarsi nell'Area con facilità, focalizzandosi sulle proprie funzioni base, fruendo della concentrazione esistente e ottimizzando gli investimenti necessari per la realizzazione dei propri impianti produttivi.

### **3.2 Proposte specifiche**

Fuori dalle aree ecologicamente attrezzate, l'intervento di riordino del sistema autorizzatorio in materia industriale potrebbe articolarsi nell'immediato, secondo i termini che seguono:

#### ***a. Esame preliminare del progetto***

In questa fase la conferenza di servizi - attivata dallo sportello unico comunale su richiesta dell'impresa - esamina il progetto nelle sue caratteristiche salienti.

Se il progetto rientra nella VIA, la parte preliminare di questa procedura si svolge all'interno di questa fase. L'ente competente al rilascio della VIA (Ministero o Regione o Provincia) esprime la propria valutazione all'interno della conferenza di servizi.

L'esame preliminare si conclude con un parere preventivo motivato che può essere negativo, positivo o positivo con prescrizioni.

Nel caso di parere negativo, l'iter si interrompe.

Nel caso di parere positivo (con o senza prescrizioni) si procede alla messa a punto del progetto esecutivo.

Questa fase deve concludersi in un tempo di 90 giorni nel caso di progetti rientranti nella VIA e di 30 giorni nelle altre ipotesi.

In ogni caso i pareri espressi in sede di conferenza preliminare sono vincolanti per le amministrazioni che li hanno emessi e possono essere motivatamente modificati solo in presenza di significativi elementi emersi nelle fasi successive del procedimento.

#### ***b. Autorizzazione***

Acquisito il parere preliminare, il progetto viene adeguato alle eventuali prescrizioni e reso "esecutivo".

Sulla base di questo progetto viene inoltrata allo sportello unico comunale la richiesta di autorizzazione. Qui possono partire tre percorsi sulla base dell'incidenza della nuova realizzazione:

- Grandi interventi (impianti che ricadono: contemporaneamente nella VIA, nell'IPPC e nei rischi di incidenti rilevanti oppure nella VIA, nei rischi di incidenti rilevanti ma non nell'IPPC).

Per questi impianti si attivano tre endoprocedimenti da considerare come “contenitori” i tre profili di valutazione ambientale, di sicurezza e urbanistico:

### **Profilo ambientale**

Il profilo ambientale che fa capo alla VIA. L'autorità competente - Ministero, Regione o Provincia - esprime una autorizzazione ambientale integrata che assorbe e, quindi, sostituisce, tutte le autorizzazioni e i pareri, comunque denominati, anche di competenza delle Regioni e degli enti locali, ivi incluse le autorizzazioni in materia di emissioni in atmosfera ai sensi del D.P.R. 24 maggio 1988, n. 203, le autorizzazioni in materia di acque ai sensi del D.Lgs 11 maggio 1999, n. 152, le autorizzazioni in materia di rifiuti ai sensi del D.Lgs 5 febbraio 1997, n. 22, le prescrizioni in materia di inquinamento acustico ai sensi della legge 26 ottobre 1995, n. 447, l'autorizzazione paesaggistica di cui alla legge 29 giugno 1939, n. 1497 e l'autorizzazione sotto il profilo idrogeologico di cui al RDL 30 dicembre 1923, n. 3267.

Se si tratta di impianti che ricadono nell'IPPC l'autorizzazione ambientale integrata viene rilasciata sulla base delle migliori tecniche disponibili.

Al fine di definire concretamente le BAT per gli impianti interessati, è opportuno dare attuazione a quanto previsto al comma 2 dell'articolo 3 del D.Lgs. 4 agosto 1999 n. 372 "attuazione della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento". Tale norma prevede l'emanazione di linee guida per l'individuazione e l'utilizzazione delle migliori tecniche disponibili, sulla base delle indicazioni di una commissione di esperti alla quale partecipano tra gli altri i rappresentanti di interessi industriali ed ambientali .

### *Profilo di sicurezza*

Il profilo della sicurezza che fa capo alla disciplina sulla prevenzione dei rischi di incidenti rilevanti.

L'attuale procedura dovrebbe essere integrata per i profili di sicurezza attualmente non contemplati.

### **Profilo urbanistico**

Il profilo urbanistico che fa capo alla DIA. Tutti gli interventi che rispondono ai requisiti fissati dagli strumenti di pianificazione urbanistica dovrebbero essere esonerati dalla necessità di acquisire apposita autorizzazione o concessione. L'impresa, quindi, dovrebbe poter localizzare il proprio impianto sulla base di una denuncia di inizio attività, asseverata da una relazione tecnica che certifichi la rispondenza del progetto alla vigente normativa edilizia ed ambientale. All'amministrazione residuerebbe solo il potere/dovere di controllare la veridicità delle attestazioni formulate.

Per tutti gli altri interventi dovrebbe essere applicabile l'art. 5 del D.P.R. 447/98 in base al quale, nei casi in cui il progetto presentato sia in contrasto con lo strumento urbanistico ma sia comunque conforme alle norme vigenti in materia ambientale, sanitaria e di sicurezza del lavoro, può essere convocata una conferenza dei servizi per la variazione dello strumento urbanistico.

- Impianti sotto la soglia di VIA o fuori ma che ricadono in IPPC: per questi impianti l'autorizzazione ambientale integrata viene rilasciata sulla base dell'adozione delle migliori tecniche disponibili, se definite, e sostituisce tutte le autorizzazioni ambientali settoriali relative che vengono di conseguenza abrogate (tra esse rientrano le autorizzazioni in materia di emissioni in atmosfera ai sensi del D.P.R. 24 maggio 1988, n. 203, le autorizzazioni in materia di acque ai sensi del D.Lgs 11 maggio 1999, n. 152, le autorizzazioni in materia di rifiuti ai sensi del D.Lgs 5 febbraio 1997, n. 22, le prescrizioni in materia di inquinamento acustico ai sensi della legge 26 ottobre 1995, n. 447, l'autorizzazione paesaggistica di cui alla legge 29 giugno 1939, n. 1497 e l'autorizzazione sotto il profilo idrogeologico di cui al RDL 30 dicembre 1923, n. 3267).
- Interventi ordinari (impianti al di sotto delle soglie VIA, IPPC e Rischi rilevanti). In questi casi può essere previsto:
  - ✓ il ricorso a un'istruttoria tradizionale (lo svolgimento cioè delle istruttorie tecniche degli endoprocedimenti semplificati che dovranno comunque essere ricondotti in una

nuova unica procedura “contenitore” - da concepire - che copra i tre profili di valutazione ambientale, di sicurezza e urbanistico) o, in alternativa

- ✓ il ricorso - su base volontaria - alla possibilità di "autocertificare" il rispetto delle prescrizioni tecniche di legge (es. limiti di emissione) attraverso la presentazione di perizie giurate elaborate da società di consulenza o professionisti abilitati e convalidate da un ente tecnico terzo (ad esempio Agenzie ambientali).

In ogni caso andrebbe valorizzata l'adesione volontaria a sistemi di certificazione (ISO 14000 e EMAS). Potrebbe ad esempio essere previsto che il conseguimento di tali certificazioni rappresenti un elemento ulteriore di semplificazione nelle fasi di rinnovo delle autorizzazioni. Va inoltre chiaramente specificato che l'autocertificazione, inutilmente decorsi i termini per essa previsti, costituisce titolo unico autorizzatorio per la realizzazione del progetto.

Il disegno precedentemente descritto necessita tuttavia di una drastica semplificazione dei procedimenti amministrativi che si sono susseguiti e stratificati in decenni di attività legislativa. A questo scopo sono dedicate le pagine che seguono.

## Capitolo IV

### STRUMENTI DI SEMPLIFICAZIONE

#### 4.1 I criteri

In tutte i procedimenti amministrativi esistenti in materia industriale, le soluzioni semplificatorie devono mirare a perseguire sia il miglioramento e l'accelerazione dei meccanismi procedurali "interni" alle singole norme di settore (criterio di semplificazione "verticale") sia, soprattutto, l'eliminazione delle interferenze di carattere "trasversale" che normalmente sussistono tra le singole procedure (criterio di semplificazione "orizzontale").

Attraverso il c.d. "*criterio verticale*" si prevede, per ciascuna procedura:

- di estendere il principio del silenzio-assenso, laddove compatibile con le disposizioni di legge comunitarie;
- di ampliare il ricorso all'autocertificazione;
- di introdurre la perentorietà dei termini procedurali;
- di ridurre i termini di conclusione del procedimento;
- di ridurre le fasi del procedimento e le amministrazioni intervenienti;
- di attuare un coordinamento effettivo con le disposizioni regolamentari sullo sportello unico.

Con il c.d. "*criterio orizzontale*" si mira invece a giungere alla razionalizzazione e all'accorpamento degli organismi, tecnici o amministrativi, che attualmente intervengono nei singoli procedimenti nonché alla soppressione delle procedure ritenute superflue ed alla regolazione uniforme di procedimenti relativi alla medesima materia

#### 4.2 Criterio "verticale"

##### a) *Introduzione della responsabilità gestionale*

Il D.Lgs 29/93 ha introdotto nel nostro ordinamento il principio della responsabilità dirigenziale di tipo manageriale che investe il dirigente per mancato o incompleto raggiungimento dei risultati programmati.

L'ambito della responsabilità manageriale configurata D.Lgs 267/2000 è, dunque, costituita dal riscontro di congruenza dei risultati in relazione agli obiettivi assegnati per verificare se essi possano essere ritenuti ragionevolmente corrispondenti, quantitativamente e qualitativamente, agli obiettivi fissati e dalla valutazione dei risultati della gestione finanziaria, tecnica e amministrativa conseguiti dal dirigente, valutati anche con riferimento al rapporto tra costi e rendimenti e alla correttezza ed economicità della gestione delle risorse pubbliche affidategli.

Questa tipologia di responsabilità, che non dà luogo ad una sanzione in senso proprio, può comportare, quale conseguenza, la revoca dall'incarico affidato per i risultati negativi dell'attività amministrativa e della gestione o per il mancato raggiungimento degli obiettivi assegnati ovvero l'esclusione dal conferimento di ulteriori incarichi di livello dirigenziale e nei casi più gravi, può dare luogo, da parte dell'amministrazione, al recesso dal rapporto di lavoro ed alla rimozione del dirigente dalle funzioni esercitate.

Tuttavia, la scarsa convinzione - che ha radici anche culturali - nell'attuazione del disegno di riforma, segnatamente nella definizione di direttive generali per l'azione amministrativa che siano veri strumenti di pianificazione strategica e non già meri adempimenti burocratici (come in prevalenza avvenuto), ha finora vanificato l'attuazione del disegno di coniugare "autonomia e responsabilità".

La conseguenza è che nel processo circolare che unisce pianificazione, programmazione, gestione e controllo non è possibile dare effettiva attuazione alla responsabilità manageriale, in quanto questa forma di responsabilità si iscrive e presuppone la effettiva e complessiva applicazione della nuova disciplina. Il pericolo della persistente inattuazione del disegno di riforma, che lega funzionalmente tutti i nuovi istituti, ivi inclusa la responsabilità manageriale, è che tale forma di responsabilità, indispensabile per la modernizzazione dell'Amministrazione, possa degradare in responsabilità disciplinare: significherebbe il fallimento della riforma.

Occorre, inoltre, segnalare il delicato problema dei rapporti tra la responsabilità dirigenziale e quella amministrativa generale, consistente nella ipotizzabilità che il mancato raggiungimento

degli obiettivi prefissati e il conseguimento di risultati negativi possano costituire danno erariale di per sé.

***b) Estensione del principio di “responsabilità” della P.A. nei confronti dei cittadini (risarcimenti ed indennizzi)***

Particolarmente importante appare il tema relativo agli strumenti di gestione efficiente e di razionalizzazione delle ipotesi di responsabilità della Pubblica Amministrazione (sia conseguente al perdurante ritardo di provvedere sia derivanti da lesione diretta degli interessi legittimi).

Quanto alla responsabilità extracontrattuale da lesione di interessi legittimi, pare interessante la previsione dell'art. 17, comma 1, lett. f) della legge n. 59 del 1997, che fissa quale criterio della delega al Governo di cui alla lettera c), del comma 1, dell'art.11 (“riordinare e potenziare i meccanismi e gli strumenti di monitoraggio e di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche”), fra gli altri, la previsione, per i casi di mancato rispetto del termine del procedimento, di mancata o ritardata adozione del provvedimento, di ritardato o incompleto assolvimento degli obblighi e delle prestazioni da parte della pubblica amministrazione, di forme di indennizzo automatico e forfetario a favore dei soggetti richiedenti il provvedimento; nonché la contestuale individuazione delle modalità di pagamento e degli uffici che assolvono all'obbligo di corrispondere l'indennizzo, assicurando la massima pubblicità e conoscenza da parte del pubblico delle misure adottate e la massima celerità nella corresponsione dell'indennizzo stesso.

La portata di tale previsione deve apprezzarsi alla luce della posizione recentemente assunta dalla Suprema Corte a Sezioni Unite sul tema della risarcibilità degli interessi legittimi (sentenza n. 500 del 1999) la cui lesione da parte di provvedimento illegittimo della PA può essere devoluta innanzi all'autorità giudiziaria ordinaria, esclusa “la necessaria pregiudizialità del giudizio di annullamento”.

Tale delega, inizialmente contenuta tra i principi direttivi cui dovevano uniformarsi i regolamenti di delegificazione (ex art. 20, legge 59/97), non è mai stata concretamente attuata.

Si auspica pertanto l'introduzione, in materia di procedimenti per la localizzazione industriale, di un meccanismo indennitario, forfetario ed automatico, per il caso di inosservanza dei termini procedurali previsti per l'adozione dei provvedimenti.

*c) Conferenza dei servizi*

Il punto centrale attorno al quale ruota gran parte della riforma introdotta dal regolamento sulle localizzazioni industriali è costituito dal ricorso alla conferenza dei servizi.

Questo istituto afferisce (anche) alla fase decisoria del procedimento amministrativo, presenta un duplice "contenuto" inteso, da un lato, come concentrazione procedimentale e, dall'altro lato, come accordo amministrativo che la legge dichiara equivalente ad una serie di atti tipici di competenza delle amministrazioni coinvolte nel procedimento concentrato.

Di fronte agli indubbi vantaggi derivanti dall'istituto sussistono, tuttavia, taluni inconvenienti connessi al modo in cui la conferenza è strutturata: il primo fra essi è quello che riguarda le modalità previste per la formazione del momento decisionale.

Inizialmente, infatti, la legge 241/90 aveva introdotto il principio consensuale. Ne conseguiva che, nel caso in cui il progetto volto, ad esempio, all'avvio di un impianto industriale fosse stato approvato da tutte le autorità competenti riunite nella conferenza, ad eccezione di una, quest'ultima determinazione negativa era in grado di vanificare le altre determinazioni di segno opposto, tranne nelle ipotesi in cui il responsabile del procedimento ritenesse di demandare la decisione al Presidente del Consiglio dei Ministri.

Al fine di porre rimedio a tale inconveniente, ed anche per conferire una maggiore accelerazione al processo decisionale, la successiva legge 15 maggio 1997 n. 127, nel modificare la disciplina sulla conferenza di servizi, ha rafforzato un principio già esistente nella legge 241/90, volto sostanzialmente a prevedere meccanismi (parzialmente) automatici per le ipotesi di dissensi manifestati in conferenza.

I correttivi apportati dalla legge 127/97 non hanno tuttavia sortito l'effetto sperato di accelerare concretamente la fase di conclusione del procedimento. Al contrario, nelle ipotesi di dissenso, hanno attribuito all'amministrazione procedente un'eccessiva discrezionalità in

merito alla scelta se chiudere negativamente il procedimento o investire della questione la Presidenza del Consiglio. In quest'ultimo caso risulta poi eccessiva l'estensione del ricorso al massimo organo consiliare, impropriamente investito di funzioni istruttorie proprie invece degli organi tecnici.

Per superare tali ostacoli Confindustria ha da tempo sostenuto la necessità di dare attuazione alle indicazioni contenute nel patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione (siglato nel mese di dicembre 1998) introducendo, nella legge regolatrice dell'istituto, le seguenti modifiche:

- ⇒ prevedere la facoltà di ricorso ad una conferenza preliminare che, su richiesta dell'interessato, si pronuncia sulla conformità dei progetti di massima. Il rispetto da parte dell'impresa delle eventuali indicazioni fornite in sede di conferenza preliminare assicura al richiedente l'ottenimento, in sede di presentazione del progetto definitivo, dei prescritti atti di assenso.
- ⇒ adottare, in via generale, il principio maggioritario per la formazione delle determinazioni conclusive della conferenza dei servizi;
- ⇒ prevedere termini certi e perentori per tutte le fasi di svolgimento della conferenza e forme di indennizzo automatico e forfettario per i casi di mancato rispetto degli stessi.

In realtà, a parziale accoglimento delle istanze del mondo industriale, è intervenuta la legge 24 novembre 2000, n. 340 recante "Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi", la quale ha proposto una riscrittura organica dell'istituto.

In estrema sintesi, dalle disposizioni contenute nella legge 24 novembre 2000, n. 340, si ricavano due tendenze assai rilevanti: il *favor* del legislatore verso l'istituto della conferenza di servizi, che dal momento istruttorio/decisorio viene estesa anche a quello di valutazione preliminare del progetto di massima, nonché il *favor* (altrettanto importante) verso l'accelerazione del momento decisionale.

I rimedi adottati dal Parlamento tuttavia, se pur estremamente interessanti e generalmente condivisibili, non hanno ancora definitivamente risolto il problema dell'automatismo nelle decisioni della conferenza.

Se, infatti, estremamente positiva è l'introduzione del principio della decisione a maggioranza nei casi in cui i dissensi non siano stati espressi da amministrazioni costituzionalmente garantite, non con altrettanto favore deve essere vista la disposizione successiva che prevede invece l'obbligo - nelle ipotesi in cui i dissensi siano stati espressi dalle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale del patrimonio storico e artistico o della salute dei cittadini - di rimessione della decisione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Tale rimedio, se pur tende a scongiurare l'eccessiva discrezionalità di cui prima disponeva l'amministrazione procedente, ripropone tuttavia il problema, già evidenziato, dell'ingolfamento dell'organo consiliare.

Per superare tale ostacolo sarebbe invece stato necessario dare piena e reale attuazione alle indicazioni contenute nel patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione ed estendere il principio della maggioranza anche per i casi di dissenso delle amministrazioni costituzionalmente garantite.

In altre parole, si sarebbe dovuto concedere all'amministrazione procedente la possibilità di superare i dissensi espressi in sede di conferenza di servizi da parte delle amministrazioni costituzionalmente garantite attraverso l'adozione di un provvedimento positivo, se in tal senso si fosse espressa la maggioranza dei partecipanti.

In caso di determinazione positiva si sarebbe comunque dovuto salvaguardare la posizione delle amministrazioni dissenzienti attraverso il riconoscimento a loro favore del potere di richiedere la sospensione della determinazione positiva adottata, a seconda dei casi, al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Presidente della Regione, della Provincia o ai Sindaci.

Questo concetto era stato inizialmente approvato in prima lettura dal Senato ma poi respinto dalla Camera.

Riteniamo tuttavia che il problema vada riproposto nella prossima legge di semplificazione.

#### *d) Perentorietà dei termini*

Al di fuori dei limitati casi in cui è prevista la formazione tacita del provvedimento autorizzatorio (silenzio-assenso) il D.Lgs 112/98 non ha introdotto alcun meccanismo procedimentale che garantisca la perentorietà dei termini finali del procedimento.

Pertanto, al fine di dare concretezza al principio contenuto nell'art. 3, comma 4, del D.P.R. 447/98, che attribuisce al funzionario preposto alla struttura la "responsabilità dell'intero procedimento", occorre modificare il D.Lgs 112/98 introducendo un preciso criterio di delega che preveda l'applicazione di meccanismi sanzionatori nel caso di inadempienza ai termini procedurali.

In tal senso si potrebbe regolamentare il principio contenuto nell'art. 17, comma 1, lett. f) della legge 59/97, in base al quale si prevedono forme di indennizzo automatico e forfettario a carico del richiedente per le ipotesi di mancato rilascio del provvedimento nei termini prescritti.

*e) Silenzio-assenso*

Ulteriore intervento modificativo che a giudizio dell'industria dovrebbe essere effettuato (ad esempio in sede di revisione del D.Lgs 112/98, ex art. 10 della legge 59/97), si riferisce all'estensione della possibilità di applicare l'istituto del silenzio-assenso anche al procedimento per il rilascio della concessione edilizia.

Detta previsione, oltre a non trovare alcun ostacolo nè a livello di prescrizioni comunitarie né a livello di principi generali di legislazione urbanistica, contribuirebbe a conferire maggiore certezza ai termini procedurali, attraverso una diretta assunzione di responsabilità da parte dell'impresa.

### **4.3 Criterio "orizzontale"**

*a) Accorpamento delle procedure che si riferiscono ad una medesima attività*

Il presupposto normativo sul quale fondare le proposte di semplificazione in materia industriale può essere rinvenuto nelle disposizioni contenute nei commi 1 e 5 dell'art. 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, recanti i criteri per la "*delegificazione di norme concernenti procedimenti amministrativi*".

Tra tali criteri particolare rilievo rivestono quelli elencati alle lett. a), c), d) ed f) ovvero, nell'ordine:

- semplificare i procedimenti amministrativi e quelli che agli stessi risultano strettamente connessi o strumentali, in modo da *ridurre il numero delle fasi procedurali e delle amministrazioni intervenienti anche accorpando le funzioni per settori omogenei* (lett. a);
- regolare in maniera uniforme i procedimenti dello stesso tipo che si svolgono presso diverse amministrazioni o presso diversi uffici della medesima amministrazione (lett. c);
- ridurre il numero dei procedimenti amministrativi dello stesso tipo ed *accorpamento dei procedimenti che si riferiscono alla medesima attività* (lett. d);
- trasferire ad organi monocratici o a dirigenti amministrativi le funzioni anche decisionali che non richiedono, in ragione della loro specificità, l'esercizio in forma collegiale e sostituire gli organi collegiali con conferenze dei servizi (lett. f).

Il significato complessivo che può desumersi dalle norme e dai principi appena richiamati va nella direzione di un radicale ripensamento dell'approccio metodologico concernente la disciplina del procedimento amministrativo.

La nuova esigenza che viene ora posta in luce trova il suo fondamento, più che nella semplificazione delle singole procedure settoriali, nella concentrazione funzionale dei procedimenti amministrativi riferentesi ad un medesimo profilo di interesse al fine di ricondurli ad unitarietà.

*In altre parole, l'attuale quadro normativo di riferimento consente di individuare e selezionare tutte le norme aventi come oggetto specifico, ad esempio, l'urbanistica, l'ambiente e la tutela dell'igiene e della sicurezza, ed intervenire con uno (o più) regolamenti delegificanti allo scopo di operare la concentrazione e l'accorpamento di tutte le disposizioni vigenti in quella materia nell'ambito di uno (o più) procedimenti autorizzatori unificati, con conseguente abrogazione espressa delle norme superate.*

L'obiettivo finale dovrà consistere quindi nella "confluenza" di tutte le autorizzazioni settoriali in un unico sub-procedimento per singola materia (urbanistica, ambiente, sanità e sicurezza), affidato alla competenza di un unico soggetto istituzionale.

Si tratta cioè di riconsiderare in chiave organica ed unitaria - "individuando momenti decisionali unitari" - l'assetto delle competenze, in modo da far sì che per ogni materia sia competente un solo soggetto istituzionale.

Tale intervento di riordino dovrà poi opportunamente riguardare anche l'attività degli organismi tecnici eventualmente coinvolti nelle varie sub-fasi di tale procedimento unico, in modo da realizzare, anche sotto questo profilo, la massima unitarietà ed organicità di verifiche (tecniche). Per una concreta attuazione di tali principi riformatori è indispensabile:

- attribuire ad un solo soggetto istituzionale, assistito per le verifiche istruttorie da un organismo tecnico, la competenza per ciascuna delle fasi sub-procedimentali relative ai profili dell'urbanistica, dell'ambiente, della sicurezza e della sanità. Gli organi tecnici dovrebbero essere indipendenti, di elevata e comprovata esperienza e dovrebbero rilasciare ciascuno un parere tecnico di conformità motivato relativo al rispettivo profilo di interesse;
- fissare con legge dello Stato, per ciascuno dei quattro sub-procedimenti, i principi di carattere generale demandando alla legislazione regionale l'attuazione concreta;
- mettere a punto la normazione tecnica secondaria per ciascun ambito di interesse;
- prevedere il rilascio automatico da parte della struttura unica comunale dell'unica autorizzazione in materia di insediamenti industriali, una volta acquisiti i quattro pareri di conformità positivi.

#### b) Unificazione delle competenze

Tra i principi fondamentali ispiratori delle recenti riforme “Bassanini” un ruolo particolare è svolto da quello di *sussidiarietà*. Esso ha valenza, oltre che giuridica, anche sociale e politica, ed esprime una specifica concezione del rapporto tra individuo, Stato e società.

Inteso in *senso verticale*, esso è operante nei rapporti tra enti territoriali ai vari livelli di ‘governo’, imponendo il conferimento dei poteri ai soggetti pubblici maggiormente vicini all’interesse di cui sono portatori, secondo modalità implicanti attribuzione di “responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l’assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati” (art. 4, comma 3, lett. a, legge 59/97).

c) Riordino degli enti tecnici

Diversamente da quanto avvenuto a proposito della riforma dell'apparato centrale dello Stato, gli interventi di riforma degli enti tecnici non sono ancora, ad oggi, sistematici, organici, unitari, risultando spesso adottate soltanto iniziative atomistiche, pur se ispirate a criteri ed obiettivi comuni.

Viene quindi ribadita la convinzione della necessità di passare a forme più snelle di organizzazione, modulate per lo più su schemi civilistici, per consentire di ottenere positivi risultati di gestione in termini di economicità, efficienza ed efficacia.

d) Valorizzazione del ruolo degli enti diversi da quelli territoriali

Nei rapporti tra pubblico e privato (in *sensu orizzontale*), la funzione sussidiaria opera come deferimento all'autonomia privata dei compiti e delle funzioni per il cui esercizio non sia strettamente necessario alcun intervento autoritativo.

La sussidiarietà diviene, così, limite posto all'intervento dei poteri centrali rispetto a quelli periferici o territoriali, ma anche dei poteri pubblici in favore di quelli privati, che si esprimono attraverso lo strumento dell'autonomia privata, anche contrattuale e d'impresa.

Sarebbe opportuno quindi, in tale ottica, una maggiore valorizzazione del ruolo e delle funzioni di enti privati anche nell'ambito dell'esercizio delle funzioni in materia industriale.

e) *Estensione del principio della denuncia di inizio attività*

Si è oramai consolidata la tendenza, soprattutto a livello di legislazione regionale, ad estendere il principio della denuncia di inizio attività alla maggior parte delle procedure urbanistiche compreso, pur con certi limiti, il procedimento per il rilascio della concessione edilizia.

Sarebbe opportuno valorizzare ulteriormente tale principio ed assumerlo come indirizzo generale per tutte le procedure necessarie per gli interventi sul territorio (con esclusione, ovviamente, dei casi in cui sia richiesta la VIA o il controllo sui rischi di incidenti rilevanti).

Questa impostazione potrebbe essere conseguita attraverso una maggiore valorizzazione degli strumenti di pianificazione urbanistica. Questi ultimi dovrebbero stabilire:

- le scelte strategiche di assetto e sviluppo del territorio comunale;
- le norme generali ed operative atte a garantire l'obiettivo del mantenimento della stabilità idrogeologica ed il buon regime delle acque;
- una valutazione preventiva circa l'attitudine edificatoria dell'area;
- le tipologie di intervento compatibili con l'assetto geomorfologico dei luoghi.

Tutti gli interventi rispondenti ai requisiti fissati dagli strumenti di pianificazione urbanistica dovrebbero essere esonerati dalla necessità di acquisire apposita autorizzazione.

L'impresa, quindi, dovrebbe poter localizzare il proprio impianto sulla base di una denuncia di inizio attività, asseverata da una relazione tecnica che certifichi la rispondenza del progetto alla vigente normativa edilizia ed ambientale (nei suoi diversi profili ambientale, igienico-prevenzionale, compresa la prevenzione incendi).

All'amministrazione residuerebbe solo il potere/dovere di controllare la conformità delle attestazioni formulate.

Tale circostanza consentirebbe di sottrarre dai compiti istruttori la verifica del rispetto di tutte quelle altre norme connesse e/o strumentali a quelle urbanistiche/ambientali (quindi sanitarie e di sicurezza), il cui accertamento costituisce, invece, l'oggetto primario di altri procedimenti distinti e soggetti alla competenza di altre amministrazioni pubbliche.

Presupposto necessario per la piena attuazione di tali obiettivi è comunque la massima chiarezza nella qualificazione degli interventi. Ciò anche al fine di vincere le resistenze dei professionisti di ricorrere alla DIA per le responsabilità ad essa connesse.

## Capitolo V

### **PROBLEMATICHE RISCONTRATE NEGLI (ENDO)PROCEDIMENTI E SINGOLE PROPOSTE DI SEMPLIFICAZIONE**

Relativamente alle problematiche riscontrate nei singoli procedimenti si rileva quanto segue:

#### **5.1 Urbanistica**

##### **5.1.1 Concessione edilizia**

###### Problematiche riscontrate

E' noto come attualmente il rilascio della concessione edilizia sia di fatto condizionato al previo ottenimento di autorizzazioni, nulla-osta o atti di assenso comunque denominati (permessi, visti, pareri) da parte di altre Amministrazioni, cui l'ordinamento attribuisce la cura di interessi pubblici specifici.

Tutti questi provvedimenti, oltre a limitare considerevolmente l'esercizio dello *ius aedificandi*, non sono disciplinati nell'ambito del procedimento di concessione edilizia. La giurisprudenza, tuttavia, ha sinora ritenuto che essi costituiscano condizioni di validità e di efficacia della concessione stessa.

Relativamente alla fase istruttoria del procedimento è dato rilevare una inutile duplicazione di compiti e funzioni tra *organi tecnici* e tra *organi amministrativi* ed, in particolare, tra l'Ufficio Tecnico Comunale (organo competente ad espletare l'istruttoria ed a fornire ulteriori elementi di giudizio sia agli organi tecnici che devono esprimere i pareri o le valutazioni, sia al Sindaco cui spetta la determinazione finale) e la Commissione Edilizia (organo competente ad esprimere parere - obbligatorio ma non vincolante – in ordine agli aspetti urbanistici-estetici e strettamente tecnici).

Complessivamente, il procedimento per il rilascio della concessione edilizia è piuttosto complesso perchè non sempre si riesce ad avere una cognizione chiara della documentazione da fornire.

Inoltre, l'azienda non è quasi mai a conoscenza delle circolari interne che impartiscono ai funzionari istruzioni "vincolanti" per l'esame dei progetti e per l'assunzione delle varie decisioni.

Spesso il fabbricante viene messo al corrente di ciò che avrebbe dovuto consegnare solo al momento dell'esame del progetto, il che comporta, normalmente, richieste di integrazioni e/o modifiche al progetto stesso, con inevitabili conseguenze in ordine al protrarsi dei tempi necessari per l'istruttoria.

### Soluzioni auspicabili

Un'ipotesi di semplificazione procedurale coerente con i principi dettati dalle leggi "Bassanini" dovrebbe quindi essere volta a ricondurre l'attuale procedimento di concessione nell'ambito della sua originaria funzione, che consiste esclusivamente nell'accertamento della conformità del progetto presentato dall'impresa alle previsioni dei piani paesistici, territoriali ed urbanistici, nonché della insussistenza di vincoli sismici, idrogeologici, forestali ed ambientali o della compatibilità con essi dell'impianto.

Tale circostanza consentirebbe infatti di sottrarre dai compiti istruttori la verifica del rispetto di tutte quelle altre norme connesse e/o strumentali a quelle urbanistiche (quindi, ambientali, sanitarie e di sicurezza), il cui accertamento costituisce, invece, l'oggetto primario di altri procedimenti distinti e soggetti alla competenza di altre amministrazioni pubbliche.

Su questa strada peraltro si sta già orientando la maggior parte della legislazione regionale (Cfr Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Emilia Romagna, ecc.)

Occorrerebbe inoltre introdurre adeguati meccanismi procedurali che garantiscano la *perentorietà* dei termini finali del procedimento, prevedendo l'applicazione di meccanismi sanzionatori nel caso di inadempienza ai termini procedurali.

In tal senso si potrebbe regolamentare il principio contenuto nell'art. 17, comma 1, lett. f) della legge 59/97, in base al quale si prevedono forme di indennizzo automatico e forfettario a carico del richiedente per le ipotesi di mancato rilascio del provvedimento nei termini prescritti.

Altro importante strumento di semplificazione in materia edilizia consiste nel riportare il procedimento preordinato al rilascio della concessione edilizia nell'ambito del procedimento gestito dallo sportello unico.

Si segnala infine l'esigenza di introdurre criteri comuni per una modulistica uniforme a livello nazionale, al fine di limitare le frequenti richieste da parte del Comune di integrazioni documentali, con inevitabile allungamento dei tempi istruttori.

### **5.1.2 Autorizzazione edilizia**

#### Problematiche riscontrate

Nel caso di interventi di manutenzione straordinaria, di restauro o di risanamento conservativo, l'art. 7 della legge 94/82 prevede che la domanda di autorizzazione si intenda accolta per silenzio-assenso qualora il Comune non si pronunci in un termine di novanta giorni dalla presentazione della domanda, a meno che gli interventi di cui sopra non interessino immobili vincolati in base alle legge 1089/39 e 1497/39. Se si tratta di immobili soggetti a tali vincoli, gli interventi di manutenzione straordinaria, di restauro o di risanamento conservativo sono soggetti ad un regime di autorizzazione gratuita, ma non trovano applicazione le disposizioni relative al silenzio-assenso. Negli altri casi di interventi, le domande di autorizzazione si devono intendere assentite per silenzio-assenso qualora il Sindaco non si pronunci nel termine di sessanta giorni. La linearità delle ipotesi soggette a tale normativa e la significativa estensione del ricorso al silenzio assenso non suggeriscono interventi di semplificazione sulla singola procedura.

#### Soluzioni auspicabili

Al fine tuttavia di perseguire una più radicale ed organica razionalizzazione delle procedure urbanistiche, sarebbe auspicabile un intervento più incisivo sull'attuale sistema amministrativo teso ad esonerare gli interventi di più modesta entità dalla richiesta di autorizzazione edilizia consentendone la realizzazione a seguito di semplice comunicazione al Sindaco. In sostanza una corretta pianificazione e programmazione integrata del territorio consentirebbe di ampliare il campo di operatività della DIA anche agli interventi oggi subordinati ad autorizzazione, compresi quelli sugli immobili vincolati purchè, ovviamente, preceduti dal rilascio dell'autorizzazione da parte dei competenti organi preposti alla tutela. Una soluzione analoga, anche se limitata alle attività di restauro, è stata ad esempio adottata

dal D.Lgs 490/99 “Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni ambientali e culturali” che ha previsto la possibilità di chiedere la DIA anche su immobili soggetti a vincolo storico, artistico o paesaggistico (leggi 1089/42 e 1497/42) previo rilascio dell’autorizzazione da parte dell’Autorità preposta alla tutela del vincolo.

### **5.1.3 Agibilità/Abitabilità**

#### Problematiche riscontrate

Il procedimento per il rilascio del certificato di agibilità di un impianto industriale è, di regola, l'ultimo degli adempimenti amministrativi richiesti ad un privato prima di iniziare un'attività di impresa. Per questo, nel corso degli anni, il legislatore ha seguito la prassi di collegare ogni nuova disciplina tecnica relativa agli immobili con un onere di certificazione, che ha costituito invariabilmente un presupposto per il rilascio del certificato (si pensi, ad esempio alla dichiarazione di conformità inerente l'impianto termico e il contenimento del consumo energetico richieste dalle leggi 373/76 e 10/91) ovvero alla conformità degli impianti elettrici L. 46/90.

Tali espedienti hanno inevitabilmente dilatato il tempo che intercorre tra l'ultimazione dell'edificio e il rilascio della licenza. Inoltre, pur essendo vero che in tale procedimento opera l'istituto del silenzio-assenso, è pur vero che nei 180 giorni successivi il Comune mantiene il potere di effettuare l'ispezione per verificare l'esistenza dei requisiti richiesti (cfr. art. 4, comma 3, del D.P.R. 425/94), “congelando” così la possibilità per l'impresa di avviare l'impianto.

#### Soluzioni auspicabili

In considerazione della tendenza ormai diffusa nel nostro ordinamento di prevedere, all'interno di ciascun procedimento, meccanismi automatici atti a responsabilizzare i soggetti agenti, si potrebbe sostituire la procedura in questione con forme di autocertificazione; in alternativa a tale modifica, i tempi per il rilascio del certificato di abitabilità/agibilità dovrebbero essere brevissimi e, comunque, perentori.

#### 5.1.4 Denuncia di inizio attività

##### Problematiche riscontrate

La procedura in questione non presenta particolari aspetti di complessità. Anzi, a giudizio dell'industria sarebbe opportuno valorizzare ulteriormente tale principio ed assumerlo come indirizzo generale per tutte le procedure necessarie per la localizzazione industriale (con esclusione, ovviamente, dei casi in cui sia richiesta la VIA o il controllo sui rischi di incidenti rilevanti). In tal senso si muove anche la legislazione regionale (Legge Regione Toscana n. 52/99 e legge Regione Lombardia n. 22/99).

##### Soluzioni auspicabili

Questa impostazione potrebbe essere conseguita attraverso una maggiore valorizzazione degli strumenti di pianificazione urbanistica. Questi ultimi dovrebbero stabilire:

- le scelte strategiche di assetto e sviluppo del territorio comunale;
- le norme generali ed operative atte a garantire l'obiettivo del mantenimento della stabilità idrogeologica ed il buon regime delle acque;
- una valutazione preventiva circa l'attitudine edificatoria dell'area;
- le tipologie di intervento compatibili con l'assetto geomorfologico dei luoghi.

Tutti gli interventi ricadenti nelle zone destinate all'industria e dotate di strumento attuativo dovrebbero essere esonerati dalla necessità di acquisire apposita autorizzazione.

Il soggetto interessato, quindi, dovrebbe poter realizzare il proprio intervento sulla base di una denuncia di inizio attività, asseverata da una relazione tecnica che certifichi la rispondenza del progetto alla vigente normativa edilizia ed ambientale.

All'amministrazione pubblica dovrebbe residuare solo l'accertamento della conformità del progetto presentato dall'impresa alle previsioni dei piani paesistici, territoriali ed urbanistici, nonché della insussistenza di vincoli sismici, idrogeologici, forestali ed ambientali o della compatibilità con essi dell'impianto.

Tale circostanza consentirebbe di sottrarre dai compiti istruttori la verifica del rispetto di tutte quelle altre norme connesse e/o strumentali a quelle urbanistiche/ambientali (quindi sanitarie

e di sicurezza), il cui accertamento costituisce, invece, l'oggetto primario di altri procedimenti distinti e soggetti alla competenza di altre amministrazioni pubbliche.

### **5.1.5 *Catasto edilizio***

In considerazione dei tempi generalmente lunghi o, comunque, spesso non rispettati, occorrerebbe che i termini del procedimento decorressero dal verbale di fine lavori. Ulteriore esigenza è quella di abbreviare i termini del procedimento in quanto la presenza di unità immobiliari o di proprietari con documentazioni incomplete sono causa di prolungamento dei tempi di accatastamento.

### **5.1.6 *Opere in cemento armato***

#### Problematiche riscontrate

Le principali difficoltà riscontrate nel procedimento in questione possono riassumersi nella presenza di troppe autorità tecniche o amministrative titolari di poteri istruttori e nella eccessiva estensione circa l'oggetto del procedimento.

#### Soluzioni auspicabili

Si propone pertanto di eliminare le competenze sulla materia sia del Genio Civile che della Prefettura prevedendo a carico dell'impresa il solo obbligo di denuncia al Sindaco.

Quanto all'eccessiva estensione dell'oggetto del procedimento occorrerebbe formulare una definizione precisa ed univoca di "strutture complesse"; alcuni comuni, ad esempio, richiedono il procedimento in oggetto anche per piattaforme di sostegno tank appoggiate sul terreno e per piccoli muri di sostegno.

## 5.2. Ambiente

### 5.2.1 *Valutazione di impatto ambientale*

#### Problematiche riscontrate

I più recenti orientamenti comunitari spingono la legislazione degli Stati membri verso l'integrazione di tutte le autorizzazioni di tipo ambientale sulla base del noto principio della prevenzione e riduzione integrate dei fattori inquinanti.

Attualmente il procedimento di valutazione di impatto ambientale si presenta ancora come un adempimento aggiuntivo, oneroso e complesso, che si somma alle diverse procedure autorizzative ambientali.

#### Soluzioni auspicabili

La procedura di via dovrebbe quindi rappresentare la “procedura contenitore” in materia ambientale (autorizzazione unica ambientale) in cui far confluire tutte le autorizzazioni e i pareri, comunque denominati, anche di competenza delle Regioni e degli enti locali, ivi incluse le autorizzazioni in materia di emissioni in atmosfera ai sensi del D.P.R. 24 maggio 1988, n. 203, le autorizzazioni in materia di acque ai sensi del D.Lgs 11 maggio 1999, n. 152, – le autorizzazioni in materia di rifiuti ai sensi del D.Lgs 5 febbraio 1997, n. 22, le prescrizioni in materia di inquinamento acustico ai sensi della legge 26 ottobre 1995, n. 447, l'autorizzazione paesaggistica di cui alla legge 29 giugno 1939, n. 1497 e l'autorizzazione sotto il profilo idrogeologico di cui al RDL 30 dicembre 1923, n. 3267.

La procedura di VIA, da esperire sempre esperita nell'ambito della conferenza di servizi finalizzata alla realizzazione dell'opera, dovrebbe inoltre rappresentare un contributo al miglioramento della progettazione.

### 5.2.2 *Emissioni in atmosfera*

#### Problematiche riscontrate

Il procedimento in oggetto condiziona il rilascio della concessione edilizia, in quanto la Regione concede l'autorizzazione ed il Sindaco la utilizza come nulla osta per la concessione stessa. Inoltre, mentre la durata del procedimento dovrebbe essere di 60 gg. dalla domanda, in realtà i tempi effettivi si aggirano intorno ai 12 mesi.

Ad aggravare la procedura è poi la disposizione che subordina l'avvio dei lavori di costruzione dell'impianto alla previa pronuncia da parte dell'ente competente, cosa che spesso avviene con notevole ritardo rispetto ai tempi previsti per legge.

#### Soluzioni auspicabili

In considerazione del fatto che le autorizzazioni richieste per lo scarico di reflui idrici, le emissioni in atmosfera e le attività di smaltimento dei rifiuti, comportano la predisposizione di una documentazione del tutto identica per la parte generale descrittiva dell'azienda (che viene trasmessa, a seconda dei casi, alla Provincia, al Comune e alla Regione) sarebbe auspicabile l'accorpamento della competenza autorizzativa in capo ad un unico organo (PROVINCIA), la quale si potrebbe avvalere dell'A.R.P.A. in qualità di Organo Tecnico (v. anche D.P.R. 616/74 attuativo degli artt. 117 – 118 C e L. 8/6/90 n° 142 “Ordinamento delle autonomie locali”).

Si propone inoltre di fissare in 60 giorni il termine per il rilascio dell'autorizzazione a costruire e, nel silenzio dell'autorità, dare piena legittimità al principio dell'autocertificazione attraverso la presentazione di una relazione tecnica che attesti la conformità delle diverse emissioni agli standard vigenti. Sarebbe infine opportuno fissare in 30 giorni il termine per l'esercizio dell'impianto nuovo o di quello modificato, a partire dall'esecuzione degli adempimenti di cui all'art. 8, comma 2 del D.P.R. 203/88, a carico del soggetto richiedente.

Decorso inutilmente il termine, l'autorizzazione definitiva deve intendersi comunque concessa. E ciò in quanto per i grandi impianti esistono i valori limite ai quali il progettista potrà fare riferimento. Occorre inoltre completare l'attuale quadro normativo vigente attraverso la corretta emanazione delle ulteriori linee guida previste dall'art. 3, comma 2, del D.P.R. 203/88. Con tale ulteriore atto nazionale si rafforzerebbe l'istituto dell'autocertificazione.

### **5.2.3 Scarichi idrici**

#### Problematiche riscontrate

L'art. 45, comma 7, terzo periodo del D.Lgs 152/99 prescrive che lo scarico può essere provvisoriamente mantenuto in funzione nel rispetto delle prescrizioni contenute nella precedente autorizzazione, fino all'adozione di un nuovo provvedimento, se la domanda di

rinnovo è stata tempestivamente presentata. Per gli scarichi contenenti sostanze pericolose, il rinnovo deve essere concesso in modo espresso entro e non oltre sei mesi dalla data di scadenza.

Ne consegue che lo stabilimento industriale dovrebbe sospendere la propria attività se il rinnovo dell'autorizzazione non viene rilasciato entro sei mesi dalla data di scadenza.

Esiste inoltre una polverizzazione di competenze e funzioni in ordine al rilascio delle autorizzazioni e all'espletamento delle istruttorie tecniche. Infatti, la *Provincia* è competente per l'autorizzazione degli scarichi nei corpi d'acqua superficiali, nel suolo o nel sottosuolo e per gli scarichi di sostanze pericolose; *il Comune o il Consorzio* che gestisce l'impianto è competente per l'autorizzazione degli scarichi in fognatura pubblica; *la Regione* è competente al controllo degli scarichi ed in particolare, per convenzione o concessione, *l'Ente gestore*, per gli scarichi in pubblica fognatura (ex art. 26, legge 36/94) e *l'ARPA*, negli altri casi (ex legge 61/94).

#### Soluzioni auspicabili

Si propone quindi di affidare le funzioni di autorizzazione e controllo ad un unico ente - Provincia, per gli scarichi in acque superficiali e Comune o Consorzio che gestisce l'impianto, per gli scarichi in rete fognaria - con il supporto tecnico attribuito all'ARPA.

#### **5.2.4 Rifiuti**

##### Problematiche riscontrate

L'art. 27, comma 7 del D.Lgs 22/97, relativo all'approvazione del progetto e autorizzazione alla realizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, prevede che le Regioni debbano emanare le norme necessarie per disciplinare l'intervento sostitutivo in caso di mancato rispetto del termine complessivo previsto del medesimo articolo. Ne consegue che se i termini non vengono rispettati e le Regioni non emanano proprie norme, non può intervenire né l'approvazione del progetto né l'autorizzazione alla realizzazione dell'impianto.

### Soluzioni auspicabili

Nei casi di progetti o opere non rientranti nel campo di applicazione del D.P.R. 447/98 occorrerebbe prevedere che, inutilmente decorso il termine di 150 giorni dalla presentazione della domanda con allegato il progetto e la necessaria documentazione tecnica, il progetto si intenda comunque approvato e l'impresa possa realizzare l'impianto.

## 5.3 Igiene e Sicurezza

### 5.3.1 Impianti termici

#### Problematiche riscontrate

Gli adempimenti richiesti all'interessato sono estremamente complessi e, spesso, ripetitivi di altri già effettuati.

I tempi per le verifiche, inoltre, sono eccessivamente lunghi. In generale occorrerebbe responsabilizzare le aziende per i controlli e lasciare agli enti pubblici la verifica dei controlli. In campo antincendio, ad esempio, esiste già qualcosa di analogo perché le aziende svolgono e registrano le prove di collaudo degli impianti antincendio ed i V.V.F.F. ricevono le perizie dei professionisti sull'efficienza degli impianti.

#### Soluzioni auspicabili

In via generale occorrerebbe responsabilizzare maggiormente le aziende estendendo il *principio dell'autocertificazione* e lasciando agli enti pubblici competenze in ordine alla verifica delle dichiarazioni autocertificate ed ai controlli.

### 5.3.2 Impianti elettrici di messa a terra

#### Problematiche riscontrate

Tali impianti sono oggi soggetti al D.P.R. 547/55 art. 271-272 e capo IX, nonché al titolo I del D.M. 12/9/1959 e alla L. 46/90 e DM 15/10/93 n. 519.

Sul primo versante, e cioè il D.P.R. 547/55, tali impianti sono soggetti a verifica preventiva sotto la responsabilità del datore di lavoro e comunicazione all'I.S.P.E.S.L. competente per territorio.

Parallelamente, con l'entrata in vigore della legge 46/90, tali impianti devono sottostare ai seguenti obblighi:

- Progettazione da parte di professionisti abilitati iscritti negli albi professionali (art. 6 L. 46/90)
- Affidamento dei lavori ad imprese in possesso di specifici requisiti tecnico/professionali (art. 2-5 L. 46/90)
- Esecuzione degli stessi a regola d'arte (art. 7 L. 46/90)

- Dichiarazione di conformità degli impianti alla regola d'arte da parte dell'esecutore (art. 9 L. 46/90 e D.M. 20/2/92). Previo controllo degli stessi ai fini della sicurezza e della funzionalità.
- Verifica, a cura del datore di lavoro, tramite personale specializzato, degli impianti prima della messa in servizio (misura delle tensioni di passo e contatto in conformità alla norma CEI 11/1 del 1/99 fase 5025).

#### Soluzioni auspicabili

Confermare i principi dettati dalla L. 46/90 e abrogare in modo espreso gli artt. 328, 398, 399 del D.P.R. 575/55 e per l'aspetto specifico il titolo I e III del DM 12/9/59, nonché il DM 15/10/93 n. 519 lasciando i citati impianti al sistema di autocertificazione, dettato dalla L. 46/90. Con tale intervento si elimina una duplicazione amministrativa, demandando alla P.A. spazio e tempo per meglio organizzare l'attività di vigilanza

### **5.3.3 Installazione e dispositivi di protezione contro le scariche atmosferiche**

#### Problematiche riscontrate

Tali impianti sono soggetti, con l'attuale normativa, ai seguenti obblighi:

- a) D.P.R. 547/55 art. 40 con denuncia di omologazione definita dal titolo I del D.M. 12/9/59.
- b) L. 46/90 che così prevede:
  - Progettazione da parte di professionisti abilitati iscritti negli albi professionali (art. 6 L. 46/90).
  - Affidamento dei lavori ad imprese in possesso di specifici requisiti tecnico/professionali (art. 2-5 L. 46/90).
  - Esecuzione degli stessi a regola d'arte (art. 7 L. 46/90)
  - Dichiarazione di conformità degli impianti alla regola d'arte (art. 7 L. 46/90 e D.M. 20/2/92) previo controllo degli stessi ai fini della sicurezza e della funzionalità.

#### Soluzioni auspicabili

Abrogazione espressa degli articoli 40, 398 e 399 del D.P.R. 547/55 e per l'aspetto specifico il titolo I del D.M. 12/9/59 nonché il DM 15/10/93 n. 519, lasciando i citati impianti al sistema di Autocertificazione dettato dalla legge 46/90.

### ***5.3.4 Installazione elettriche nei luoghi ove esistono pericoli di esplosione e di incendio***

#### Problematiche riscontrate

In forza del D.P.R. 547/55 art. 329-336 e DM 22/12/58 e DM 12/9/59 tali impianti generali sono oggi soggetti a omologazione preventiva e verifiche periodiche (ARPA).

Parallelamente sono anche soggetti alla L. 46/90 in particolare:

- Progettazione da parte di professionisti abilitati iscritti negli albi professionali (art. 6 L. 46/90) comprensiva sia di classificazione ed estensione dei luoghi pericolosi (CEI EN 60079/10 del 10/96 e GUIDA CEI 31/35 fasc. 5024 del 1/99), sia della scelta/tipologia dei componenti elettrici da installare nonché di ogni altro elemento utile/funzionale al riguardo (certificati dei componenti, misure di sicurezza contro le scariche elettrostatiche ecc.).
- Affidamento dei lavori ad imprese in possesso di specifici requisiti tecnico/professionali (art. 2-5 L. 46/90)
- Esecuzione degli stessi a regola d'arte (art. 7 L. 46/90)
- Dichiarazione di conformità degli impianti alla regola d'arte (ART. 9 L. 46/90 e DM 20/2/92) previo controllo degli stessi ai fini della sicurezza e della funzionalità.

#### Soluzioni auspicabili

Abrogare in modo espresso gli artt. 329~336 e 398~400 del DPR 547/55 nonché il DM 22/12/58 e per l'aspetto specifico il titolo I del DM 12/9/59, lasciando i citati impianti al sistema di Autocertificazione dettato dalla legge 46/90.

### ***5.3.5 Direttiva macchine***

Esistono degli apparecchi o macchine rientranti nelle definizioni specifiche e nel connesso regime amministrativo del DPR 547/55 e DM 12/9/59 e nonché nel DPR 459/56 di recepimento Direttiva CEE 392/89.

Queste sono:

- Gru ed apparecchi di sollevamento di portata superiore a 200 Kg. (art. 194 DPR 547/55)
- Idroestrattori a forza centrifuga con diametro esterno del paniere superiore a 50 cm (art. 131 DPR 547/55)

- Ponti mobili a motore sviluppabili su carro (art. 25 DPR 547/55)
- Scale aeree a motore ad inclinazione variabile (art. 25 DPR 547/55)
- Ponti a motore sospesi muniti di argano (art. 25 DPR 547/55)
- Argani a motore dei ponti sospesi impiegati nelle costruzioni (art. 50 DPR 164/56).

#### Problematiche riscontrate

In forza delle specifiche prescrizioni per ciascuna fattispecie indicata, oggi il fabbricante deve assoggettare tali impianti ad omologazione “del tipo” obbligatoria.

Tra l’altro, oggi, tali manufatti sono assoggettati anche alle prescrizioni del DPR 459/96 e quindi all’obbligo di autocertificazione da parte del progettista fabbricante assemblatore.

#### Soluzioni auspicabili

Abrogazione espressa degli art. 194-131-25-398-399 del DPR 547/55 e l'art. 50 DPR 164/56 e per gli aspetti specifici il titolo II del DM 12/9/59.

#### ***5.3.6 Installazione di “macchine“ in luoghi con pericolo di esplosione o di incendio***

Altro profilo coerente con il punto precedente è rappresentato dalle macchine/impianti installati nei luoghi ove esistono pericoli di esplosione o di incendio quali, ad esempio:

- carrelli semoventi che operano all’interno di aree con pericolo di esplosione e incendio:
- mezzi di sollevamento
- portoni
- agitatori
- strumenti di misura
- ecc.

#### **Problematiche riscontrate**

Anche il citato aspetto è disciplinato da due norme:

- a) DPR 547/55 artt. 329~336 e DM 22/12/58 e DM 12/9/59, che impongono l’omologazione preventiva e successive verifiche periodiche biennali.

b) DPR 459/96 che, a questi fini, demanda all'autocertificazione al fabbricante/installatore secondo i requisiti dettati dai punti 1.5.7-1.5.6 all. I DPR 459/96 nonché alle norme armonizzate di dettaglio:

- CEI EN 60079-10 DEL 10/96
- GUIDA CEI 31-35 Fasc. 5024 del 1/99
- CEI EN 60079-14 del 1/98.

L'insieme delle norme descritte al punto sub b) richiedono, per il tramite di un professionista abilitato, di:

- documentare la classificazione ed estensione dei luoghi pericolosi
- progettare e scegliere la tipologia di componenti elettrici idonei nonché ogni altro elemento utile/funzionale al riguardo (certificati dei componenti, misure di sicurezza contro le scariche elettrostatiche ecc).

### **Soluzioni auspicate**

Abrogare in modo espresso gli artt. 329~336 e 398~400 DPR 547/55 nonché DM 22/12/58 E per l'aspetto specifico il titolo I del DM12/9/59, mantenendo per differenza, in vita solo il DPR 459/96 che disciplina appunto l'autocertificazione del mezzo di lavoro e/o impianto.

### ***5.3.7 Apparecchi a pressione***

#### **Problematiche riscontrate**

Relativamente agli APPARECCHI A PRESSIONE con ps maggiore di 0,5 BAR, la normativa di riferimento è stata recentemente aggiornata in forza del D. Lgs. 25/2/00 n° 93, attuativo della Dirett. U.E. 97/23.

In estrema sintesi la nuova normativa prevede:

- Classificazione delle attrezzature a pressione o degli impianti in 4 categorie;
- Autocertificazione di conformità del costruttore/assemblatore;

- Invio delle documentazioni attestanti la conformità delle attrezzature o dell'impianto alle norme da parte dell'utilizzatore verso l'Organo di Vigilanza affinché disponga per le successive verifiche periodiche.

### Soluzioni auspicabili

L'attuazione delle nuove disposizioni dettate dal D.Lgs 93/2000 rappresenta un'occasione importante per giungere ad una effettiva semplificazione delle procedure relative alla verifica di primo impianto ed ai controlli in esercizio delle apparecchiature a pressione e degli insiemi.

Infatti si evidenzia che nell'art. 19 del D.Lgs 93/2000 si prevedono disposizioni per la messa in servizio e l'utilizzazione delle attrezzature a pressione e degli insiemi, rimandando a successivi decreti del Ministero dell'Industria l'individuazione delle apparecchiature da sottoporre a determinate operazioni e le modalità di effettuazione delle stesse.

In proposito si ritiene necessario che i suddetti decreti attuativi – da emanarsi quanto prima – siano ispirati ai seguenti principi:

- ⇒ individuazione dei contenuti delle seguenti operazioni, indicate nel già citato articolo 19:
  1. dichiarazione di messa in servizio
  2. controllo di messa in servizio
  3. riqualificazione periodica
  4. controllo dopo riparazione
- ⇒ possibilità per l'utilizzatore di effettuare direttamente le citate operazioni attraverso tecnici qualificati, organismi tecnici o ispettorati degli utilizzatori, in linea con quanto previsto nel D.Lgs 359/99;
- ⇒ determinazione dei requisiti di cui dovranno essere in possesso i suddetti soggetti per poter effettuare le operazioni di cui al punto precedente
- ⇒ necessità di provvedere alla revisione delle specifiche tecniche relative alla messa in servizio ed al controllo delle apparecchiature.

L'attuazione dei principi sopra espressi potrà consentire all'impresa di poter ricorrere a soggetti privati per quanto riguarda la certificazione delle operazioni di messa in servizio e di controllo in esercizio delle apparecchiature a pressione, con evidenti benefici soprattutto per quanto concerne la riduzione dei tempi.

Inoltre l'art. 19 della citata legge precisa che entro il 19/4/2001 il competente Ministero, con una serie di decreti, dovrà riordinare l'intera materia sia nei suoi profili tecnici che amministrativi.

### **5.3.8 Serbatoi GPL**

#### Problematiche riscontrate

L'iter burocratico legato alla progettazione, alla installazione e all'esercizio dei serbatoi di GPL risulta eccessivamente gravoso sia per i privati che per la Pubblica Amministrazione. Inoltre, i tempi di omologazione di esercizio di primo impianto (cosiddette prove di esercizio a caldo) sono eccessivamente lunghe, variando a 3 mesi a 2 anni.

Nei casi di serbatoi di GPL con capacità fino a 5 mc, i costi a carico dei privati sono elevati (per le sole tariffe ISPESL/ASL devono essere corrisposte: da L. 136.000 a L. 220.000 per verifiche di costruzione; da L. 220.000 a L. 330.000 per omologazione, con possibilità di riduzione del 50% per lotti oltre 10 serbatoi; da L. 39.000 a L. 52.000 per quota annua; da L. 220.000 a 330.000 per ogni verifica decennale).

#### Soluzioni auspicabili

Alla luce di quanto sopra, permane l'urgenza di addivenire ad una normativa organica e semplificata in grado di coordinare le competenze delle diverse amministrazioni, anche attraverso il ricorso allo strumento dell'autocertificazione.

Anche per tale procedura si potrà addivenire ad un'effettiva semplificazione attraverso l'emanazione dei decreti attuativi dell'art. 19 del D.Lgs 93/2000, secondo i principi suindicati nella scheda n. 17 per quanto concerne la parte omologativa e di controllo di esercizio.

Per quanto riguarda le competenze in materia di prevenzione incendi, il disegno di legge di semplificazione annuale, attualmente in discussione in Parlamento, prevede la semplificazione delle relative procedure per i serbatoi GPL di capacità fino a 5 mc. Di conseguenza nell'emanazione del regolamento delegificante dovrà prevedersi un ricorso allo strumento dell'autocertificazione, anche attraverso l'utilizzo della certificazione di installazione che l'azienda è già oggi tenuta a rilasciare ai sensi dell'art. 10, comma 4, del D.Lgs 32/98.

### **5.3.9 Locali sotterranei adibiti ad attività produttive**

#### Problematiche riscontrate

L'attuale disciplina normativa prevede l'acquisizione dell'autorizzazione preventiva di cui all'art. 8 del D.P.R. 303/56 nonché l'ottemperanza alle prescrizioni contenute nei regolamenti comunali e regionali di igiene. Ad esempio, l'uso a scopo lavorativo dei locali sotterranei o seminterrati definiti nei punti 3.5.3 e 3.6.4 del regolamento d'igiene tipo della Regione Lombardia deve essere, ai sensi dell'art. 8 del D.P.R. 303/56, autorizzato dalla ASL previa intesa fra organi tecnici competenti specificamente in materia di igiene pubblica, ambientale e tutela della salute nei luoghi di lavoro.

#### Soluzioni auspicabili

Occorre abrogare l'art. 8 del D.P.R. 303/56 e i connessi regolamenti di igiene comunali e regionali quando prevedono l'autorizzazione preventiva all'utilizzo di detti locali pur in presenza di idonee condizioni igienico/ambientali e di protezione dei lavoratori attestate da autocertificazioni redatte da tecnici qualificati e sottoscritte dal rappresentante legale dell'impresa.

### **5.3.10 Esercizio di nuova produzione**

#### Problematiche riscontrate

La peculiarità del procedimento in questione, disciplinato dall'art. 48 del DPR 19/03/1956 n. 303 e dall'art. 174 del DPR 30/06/1965 n. 1124, consiste nell'accertamento, effettuato, per gli aspetti di rispettiva competenza, dalla ASL e dalla Direzione generale del lavoro:

- a) che l'impianto sia conforme alla normativa vigente (quindi che sia in possesso di tutte le autorizzazioni e i vari altri atti di assenso necessari concernenti le emissioni inquinanti in atmosfera, gli scarichi idrici, la gestione rifiuti, i rischi di incidenti rilevanti, ecc.).
- b) che siano state previste tutte le misure appropriate a salvaguardia della sicurezza pubblica.

Più che alla fase strettamente autorizzatoria, il nulla osta all'esercizio di nuova produzione dovrebbe pertanto avere riguardo al successivo momento di verifica della conformità dell'impianto al progetto autorizzato.

Si consideri inoltre come i tempi per la conclusione del procedimento (trenta giorni, stando all'art. 48 del D.P.R. 303/56) sono nella prassi notevolmente più lunghi poiché:

l'esame della pratica viene condotto in tempi successivi dai vari esperti dei diversi settori, con rilevanti perdite di tempo nei vari passaggi;

piuttosto frequentemente da parte degli esaminatori vengono richiesti chiarimenti ed informazioni supplementari non dovute.

#### Soluzioni auspicabili

Si propone di sopprimere il procedimento in questione, oltre a quello riferito agli artt. 216-221 T.U. Leggi Sanitarie, poiché gli interessi pubblici che essi mirano a tutelare con il rilascio dell'autorizzazione sono già di fatto garantiti dai poteri spettanti alle amministrazioni preposte al controllo della conformità dell'impianto al progetto autorizzato. Relativamente poi ai profili ecologici "acqua ÷ aria ÷ rifiuti", tale orientamento è proposto anche dal Consiglio di Stato (Cfr. decisione 337/2000), secondo il quale gli articoli in questione "devono ritenersi non più applicabili a seguito dell'entrata in vigore del D.P.R. 203/88 in quanto riguardano interventi che, consistendo nel regolare accertamento e vigilanza sulle fonti di inquinamento atmosferico prodotte da impianti industriali, sono stati disciplinati integralmente, come visto, dal D.P.R. citato".

Nei casi di progetti ed opere rientranti nel campo di applicazione del D.P.R. 447/98 poi esiste già la procedura di collaudo dettata dall'art. 9 del predetto regolamento.

### **5.3.11 Inquinamento acustico**

#### Problematiche riscontrate

Anche per il procedimento relativo all'inquinamento acustico, permane l'urgenza di addivenire ad una normativa organica e semplificata in grado di coordinare le competenze del Regione, del Comune e delle ASL, anche attraverso l'estensione del ricorso allo strumento dell'autocertificazione.

I problemi applicativi riscontrati sono infatti relativi alla mancata chiarezza normativa in ordine alle competenze attribuite agli enti locali, all'eccessiva discrezionalità delle ASL nella verifica delle emissioni sonore, alla tardiva classificazione del territorio in classi d'uso, alla carenza di una normativa tecnica sulle emissioni inquinanti.

E' inoltre prassi consolidata (nonostante l'obbligo sia stato annullato con Sentenza della Corte Costituzionale 517/91) che alla domanda di concessione edilizia o a quella di licenza o di autorizzazione all'esercizio di attività industriale venga allegata documentazione atta a dimostrare il rispetto dei limiti di accettabilità fissati sulla base della suddivisione del territorio effettuata dai Comuni o, in mancanza, ai limiti imposti dalla legge.

#### Soluzioni auspicabili

Si potrebbe prevedere che l'impresa sia autorizzata a mettere in servizio l'impianto dopo aver depositato il piano di risanamento acustico e un'autocertificazione (o certificazione di un tecnico abilitato) che ne dichiara la conformità alle norme tecniche vigenti.

Resterebbe salvo il diritto degli enti competenti di effettuare in qualunque momento i controlli e le verifiche opportune.

### **5.3.12 Prevenzione incendi**

#### Problematiche riscontrate

Ancora non è dato riscontrare la presenza di problemi applicativi connessi ai meccanismi semplificatori introdotti dal regolamento, vista la recente entrata in vigore della nuova normativa, al di là del fatto che in numerosi casi si è registrato il mancato rispetto da parte dei Comandi provinciali dei Vigili del Fuoco della tempistica prevista dal D.P.R. 37/98.

Da un punto di vista più strettamente procedimentale sorprende la disposizione, contenuta nel comma 2 dell'art. 2 del D.P.R. 37/98, in base alla quale, *“ove il Comando non si esprima nei termini prescritti, il progetto si intende respinto”*. Tale previsione, oltre a legittimare una sostanziale deresponsabilizzazione dei Comandi provinciali dall'obbligo di provvedere entro i termini prescritti, rappresenta un aggravio procedurale per gli interessati i quali, allo spirare dei termini del procedimento, si vedrebbero costretti ad adire l'autorità giudiziaria per ottenere l'eventuale annullamento del provvedimento negativo. Si ritiene inoltre che l'introduzione di un'ipotesi di silenzio-rifiuto vada nella direzione diametralmente opposta rispetto a quelle esigenze di celerità, semplificazione e certezza dei tempi che prima l'art. 20 della legge 241/90 e poi l'art. 25 del D.Lgs 112/98 hanno posto come cardine della riforma amministrativa.

Del resto si consideri come anche una recentissima pronuncia del Consiglio di Stato (n. 1394/98) ha sottolineato la rilevanza, oltre che l'ammissibilità, della formazione tacita del provvedimento autorizzatorio, una volta che siano scaduti i prescritti termini procedurali (silenzio-assenso). Il diniego del provvedimento autorizzativo, causato dalla notevole mole di lavoro dei Comandi Provinciali dei VV.FF. (o, in altri casi, dalla loro inefficienza) e non necessariamente dalla presenza di gravi errori di valutazione del progetto, determina, a cascata, anche il parere negativo da parte della Commissione edilizia e quindi, il mancato rilascio della concessione.

Inoltre si è potuto riscontrare come le relazioni tecniche, citate tra i documenti da presentarsi ai fini del rilascio del nulla osta, pur essendo state redatte secondo le norme ed i criteri di sicurezza vigenti, possono essere ritenute dal Comando dei VV.FF. insufficienti. Infatti la materia è molto vasta e regolamentata da un numero molto elevato di circolari esplicative o interpretative.

Ulteriore elemento da segnalare riguarda la facoltà accordata all'interessato di presentare, in attesa di sopralluogo, una dichiarazione sostitutiva in cui si attesta l'avvenuto rispetto delle prescrizioni vigenti in materia di prevenzione incendi.

Si segnala infine come esista una carenza di regolamentazione in ordine ai gas tecnici infiammabili; tale circostanza ha consentito il formarsi di diverse e spesso contrastanti prassi interpretative presso i vari uffici pubblici.

#### Soluzioni auspicabili

La modifica procedimentale che il settore industriale ritiene indispensabile per ricondurre il procedimento in questione in linea con i principi direttivi fissati dalle leggi Bassanini è quella di introdurre il criterio delle AUTOCERTIFICAZIONI. Detta previsione, oltre a non trovare alcun ostacolo nè a livello di legislazione nazionale (Cfr. Consiglio di Stato, IV sez., decisione n. 1394/98) nè a livello di prescrizioni comunitarie, contribuirebbe a conferire maggiore certezza ai termini procedurali, attraverso una diretta assunzione di responsabilità da parte dell'impresa. Coerentemente con quanto sopra, occorrerebbe disporre l'abrogazione espressa delle seguenti prescrizioni:

- artt. 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39 e 40 del D.P.R. 547/55;
- il D.P.R. 689/59 relativo alle aziende ed attività soggette al C.P.I. in quanto l'elenco riportato non corrisponde a quello successivo riportato nel D.M. 16/2/1982.

Andrebbero altresì abrogate le norme incompatibili in materia elettrica, in particolare:

- D.P.R. 547/55, artt. da 329 a 336;
- D.M. 22/12/1958.

Tali ultimi due aspetti potrebbero seguire la logica dell'autocertificazione prevista dalla legge 46/90 anche perché sono disponibili tutte le norme tecniche di dettaglio (cfr. CEI-En 60079/10; CEI/EN 60079/14; CEI 31/35, ecc.). In analogia con quanto sopra andrebbe abrogato il Titolo I<sup>^</sup> del D.M. 12/9/1959 che disciplina l'attività di verifica preventiva e periodica attribuita agli organi di vigilanza. In alternativa al vigente sistema di omologazione obbligatoria si dovrebbe prevedere:

- Autocertificazione da parte del progettista/fabbricante;
- Corretto mantenimento attribuito all'utilizzatore, ai sensi della vigente normativa prevenzionale (art. 374 del D.P.R. 547/55 e Titolo II e III del D.Lgs 626/94);
- Conferma del potere/dovere di vigilare sulla corretta applicazione sugli adempimenti citati in capo agli attuali organi di vigilanza (Cfr D.Lgs 758 e D.Lgs 626/94).

### **5.3.13 *Rischi di incendi rilevanti***

#### Problematiche riscontrate

Si rileva come fra i possibili nodi problematici della procedura rientra la difficile armonizzazione tra le competenze delle Regioni e quelle dei Comitati tecnici Regionali dei Vigili del Fuoco. Non può, inoltre sottovalutarsi la portata del decreto attuativo del D.Lgs 334/99 relativo alla pianificazione del territorio (di prossima emanazione).

Si segnala inoltre come l'art. 5 del D.Lgs 334/99 abbia imposto a carico delle imprese nazionali adempimenti aggiuntivi rispetto a quelli previsti a livello comunitario.

Tali adempimenti consistono essenzialmente nella redazione di una relazione, da inviare entro un anno dall'entrata in vigore della normativa, alla regione ed al Prefetto. Tale relazione

dovrà essere redatta solo per quegli stabilimenti già soggetti all'obbligo della dichiarazione ai sensi del D.P.R. 175/88 e successive modificazioni e che non sarebbero rientrati nel nuovo campo di applicazione della direttiva "Seveso 2". La relazione dovrà contenere le informazioni sul processo produttivo, le sostanze pericolose, la valutazione dei rischi, le misure di sicurezza, le attività di formazione ed informazione adottate in conformità al D.M. 16/3/1998. Inoltre, alla relazione sopra richiamata dovrà essere allegata la scheda informativa conforme all'All. V del D.Lgs 334/99.

Il gestore, soggetto all'obbligo della redazione della relazione, dovrà altresì formalizzare il piano di emergenza interno, coerente con le prescrizioni dettate dal successivo articolo 11 del medesimo D.Lgs 334/99.

Le conseguenze che tali oneri amministrativi comportano sulle imprese sono estremamente rilevanti soprattutto sotto l'aspetto formale e documentale a fronte delle situazioni di rischio di incidente rilevante insignificante.

In tal senso quindi per le attività industriali con una quantità di sostanze inferiori alle soglie dettate dalla Direttiva U.E. esiste già un corposo complesso di norme, relative alla gestione della sicurezza (Cfr. articolo 2, comma 1 del D.Lgs 626/94).

Proprio con l'entrata in vigore del D.Lgs 626/94 le aziende hanno già dovuto dotarsi di piani di gestione dell'emergenza organizzati con i servizi pubblici competenti (art. 21, comma 1, lett. a) nonché di una dettagliata attività di informazione nei confronti dei lavoratori o di altri soggetti che entrano a qualsiasi titolo in rapporto con l'azienda.

I contenuti di tale informazione sono dettagliatamente descritti dall'art. 21 e comprendono:

- I rischi per la sicurezza e la salute connessi all'attività dell'impresa in generale;
- Le misure e le attività di protezione adottate;
- I rischi specifici cui può essere esposto in relazione all'attività svolta, le normative di sicurezza e le disposizioni aziendali in materia;
- I pericoli connessi all'uso delle sostanze e dei preparati pericolosi sulla base delle schede di sicurezza.

Come si può osservare da quanto qui evidenziato, la concreta applicazione del D.Lgs 626/94 ha notevolmente elevato gli standards riferiti alla:

- conoscenza dei rischi industriali;
- documentazione degli stessi attraverso la loro valutazione (art. 4, commi 1, 2, 3 del D.Lgs 626/94), nonché organizzazione delle misure per prevenirli o ridurli al minimo;
- informazione dei soggetti coinvolti (artt. 7 e 21 del D.Lgs 6126/94).

Tra l'altro poi vi è l'esigenza che, nel recepimento della normativa comunitaria in generale e di quella sui rischi di incidenti rilevanti in particolare, i nuovi principi vengano trasportati nell'ordinamento nazionale avendo come riferimento il quadro di fonte europeo e ciò anche nell'intento di non appesantire e, quindi penalizzare sotto l'aspetto organizzativo ed economico, l'industria italiana rispetto ai suoi concorrenti europei.

Tale esigenza appare tanto più forte quanto più i preannunciati adempimenti dettati dal D.Lgs 334/99 rappresentino solo oneri di tipo formale/burocratico che appesantiscono il già oneroso carico documentale in atto tra aziende ed organi pubblici e non incidano sul miglioramento delle effettive condizioni di sicurezza.

### Soluzioni auspicabili

Per tutte le argomentazioni sin qui svolte nonché per allinearci agli indirizzi del legislatore comunitario, si chiede l'abrogazione dell'art. 5, comma 3 del D.Lgs 334/99 e la riscrittura dei primi due commi, nei termini che seguono:

#### Art. 5

*“Il gestore degli stabilimenti industriali di cui agli allegati A e B in cui sono presenti sostanze pericolose in quantità inferiori a quelle indicate nell'allegato I è comunque tenuto a:*

*- prendere tutte le misure idonee a prevenire gli incidenti rilevanti e a limitarne le conseguenze per l'uomo e per l'ambiente, nel rispetto dei principi del presente decreto e delle normative vigenti in materia di sicurezza ed igiene del lavoro e di tutela della popolazione e dell'ambiente;*

*- provvedere all'individuazione dei rischi integrando il documento di valutazione di cui al D.Lgs 19 settembre 1994, n. 626 e successive modifiche ed integrazioni e, coerentemente con quanto sopra, adottare appropriate misure di sicurezza e di informazione, formazione ed equipaggiamento di coloro che lavorano in situ”.*

Inoltre, per quanto concerne l'attuazione di quanto disposto nell'art. 72 del D.Lgs 112/98, è necessario che le leggi regionali che devono essere emanate prevedano l'attribuzione alla Regione della competenza al rilascio del provvedimento conclusivo del procedimento, nonché una posizione paritetica dell'ARPA e del Comitato Tecnico Regionale dei Vigili del Fuoco quali soggetti che procedono all'istruttoria tecnica ed alle verifiche ispettive.

### **5.3.14 Sorgenti ionizzanti**

#### Problematiche riscontrate

La procedura relativa alla concessione del nulla osta per le sorgenti ionizzanti risulta aggravata dall'eccessiva presenza di autorità che sono direttamente o indirettamente competenti all'interno del procedimento e che permangono anche dopo la riforma introdotta dal D.Lgs 241/2000.

Infatti, il nullaosta deve essere rilasciato dal Ministero dell'industria di concerto con il Ministero del lavoro e previo parere favorevole dell'Ispettorato Provinciale del Lavoro, della ASL competente per territorio, dei Vigili del Fuoco nonché dell'ENEA, dell'Istituto Superiore di Sanità e dell'ISPESL.

La procedura poi si complica ulteriormente quando, oltre alla detenzione e all'impiego di sostanze radioattive, si vuole anche ottenere l'autorizzazione al commercio, trasporto, smaltimento, importazione ed esportazione fra Stati membri della CE.

E' inoltre evidente l'estrema complessità del procedimento determinata dalla coesistenza di una pluralità di fonti normative di vario livello (Legge 31/12/62 n. 1860, DPR 13/02/64 n. 185, DPR 30/12/65 n. 1704, DPR 24/09/68 n. 1428, DM 14/07/70, DPR 10/05/75 n. 519, R.D. 17/08/35 n. 1765 modificato con Legge 01/06/49 n. 1012 e successivamente, modificato con Legge 15/11/52 n. 1967, Legge 20/02/58 n. 93, DPR 30/06/65, n. 1124, DM 18/04/73, DPR 09/06/75, n. 482, DM 14/11/78, DM 21/09/81, Legge 10/05/82 n. 251, D.Lgs. 17 marzo 1995, n. 230, D.Lgs 241/2000).

#### Soluzioni auspicabili

Sarebbe auspicabile utilizzare il criterio di delegificazione previsto dall'art. 20, comma 5, lett. a) della legge 59/97 al fine di “ridurre (...) il numero delle amministrazioni intervenienti”,

eventualmente unificando la normativa nell'ambito di un'unica fonte normativa regolamentare.

### **5.3.15 Gas Tossici**

#### Problematiche riscontrate

Il procedimento in questione risulta essere molto oneroso per l'azienda, soprattutto a causa della notevole documentazione tecnica da allegare alla richiesta di autorizzazione. Occorre infatti presentare al Sindaco, alla ASL territorialmente competente, alla Questura ed, eventualmente, alle Autorità portuali la seguente documentazione:

- a) Dichiarazione (in bollo) del richiedente che non esercita magazzini o depositi di gas tossici in altre province;
- b) Certificato penale e di buona condotta del richiedente, in data non anteriore a due mesi dal giorno della presentazione della domanda;
- c) Planimetria in scala 1:100 del locale adibito a deposito;
- d) Nota descrittiva particolareggiata del locale adibito a deposito;
- e) Elenco dei mezzi di protezione, di rilevazione e di abbattimento previsti;
- f) Schema del regolamento interno per l'esecuzione delle operazioni relative alle movimentazioni del gas tossico;
- g) Norme di pronto soccorso;
- h) Elenco del personale patentato con gli estremi delle patenti possedute;
- i) Dichiarazione in bollo della persona che accetta la Direzione Tecnica a norma dell'art. 6 comma 4, del R.D. 9/1/1927, n. 147;
- j) Copia autenticata del certificato di laurea del Direttore Tecnico;
- k) Certificato penale del Direttore Tecnico.

Inoltre l'istruttoria è complicata dagli innumerevoli passaggi della pratica tra la ASL e i vari enti tecnici o amministrativi competenti per l'emanazione di pareri o per l'espletamento di verifiche tecniche.

E' infatti previsto che la ASL, prima di procedere alla emissione dell'atto amministrativo di autorizzazione, debba acquisire il parere favorevole da parte della Commissione Tecnica, con

sopralluogo ai locali di deposito, della Prefettura e delle autorità portuali. In quella sede l'ASL può chiedere ulteriori dati e prescrivere modificazioni ai locali, agli impianti ed alle modalità di custodia dei gas tossici quando lo ritenga necessario per l'osservanza delle norme vigenti in materia.

Solo nel caso di esito favorevole di tutti i pareri richiesti la ASL, qualora non ritenga opportuna un'integrazione della fase istruttoria (nel qual caso si riaprono i termini per la conclusione del procedimento), potrà rilasciare la richiesta autorizzazione entro 180 giorni dalla domanda.

Ulteriore complicazione procedimentale è dovuta dal fatto che l'attività in questione, a seconda dei quantitativi e del tipo di sostanze pericolose, può ricadere tra quelle sottoposte al controllo dei Vigili del Fuoco, e quindi richiedere il rilascio del certificato di prevenzione incendi, o tra quelle a rischio di incidente rilevante, e quindi essere soggetta anche agli adempimenti relativi.

#### Soluzioni auspicabili

Anche in tale caso si riterrebbe opportuno introdurre meccanismi procedurali (quali, ad esempio, l'autocertificazione e il silenzio assenso) in grado di contenere gli oneri istruttori – gravanti sia sulle imprese, in termini di tempo e di costi, sia sull'amministrazione pubblica, in termini di risorse umane impiegate – e garantire la certezza dei termini.

### **5.3.16 Industrie insalubri**

#### Problematiche riscontrate

Il mantenimento di un procedimento amministrativo volto a tutelare la salubrità dell'ambiente ed a scongiurare i rischi che l'esercizio di determinate industrie può provocare sulla salute e sull'integrità della popolazione non appare oggi più giustificato.

Le disposizioni normative che oltre settanta anni fa giustificarono l'introduzione delle industrie insalubri (R.D. 27/7/1934, n. 1265 e L. 17/7/1941, n. 422) risultano infatti oggi completamente superate dalla sopravvenienza di disposizioni di legge di settore successive (quali, ad esempio, quelle riguardanti gli scarichi in atmosfera, gli scarichi nelle acque, la gestione dei rifiuti, la sicurezza sul lavoro, ecc.), aventi tutte ad oggetto la tutela dei medesimi

interessi pubblici, nonché di un nuovo assetto delle competenze amministrative (D.P.R. 616/74, attuativo degli artt. 117/118 Costituzione nonché L. 8/6/90 n° 142 “Orientamento e autonomie locali”).

Si segnala peraltro come alcuni Comuni abbiano deliberato di non consentire l’insediamento nel territorio comunale di industrie insalubri.

### Soluzioni auspicabili

Per le motivazioni appena riportate si propone di sopprimere il procedimento attraverso l’abrogazione degli artt. 216 e 217 del T.U.L.P.S. approvato con R.D. 27/7/1934, n. 1265 e dei successivi decreti di attuazione che elencano e classificano le industrie insalubri.

Lo stesso Consiglio di Stato, con decisione n. 337/2000, ha affermato che gli articoli in questione “devono ritenersi non più applicabili a seguito dell’entrata in vigore del D.P.R. 203/88 in quanto riguardano interventi che, consistendo nel regolare accertamento e vigilanza sulle fonti di inquinamento atmosferico prodotte da impianti industriali, sono stati disciplinati integralmente, come visto, dal D.P.R. citato”.

### **5.3.17 Oli minerali**

#### Problematiche riscontrate

La materia è stata devoluta dal D.Lgs 112/98 (artt. 29 e 30, così come modificati dal D.Lgs 443/99) alla competenza delle Regioni. Tale trasferimento diverrà operativo con l’emanazione dell’apposito DPCM di trasferimento delle risorse economiche, finanziarie e strutturali dallo Stato alle Regioni.

Le Regioni, nell’esercizio di tale competenza, dovranno applicare quanto disposto nel DPR 420/94.

Tale provvedimento prevede una procedura per il rilascio della concessione per l’installazione di impianti di lavorazione di oli minerali che già rappresenta un esempio di sportello unico: infatti è il Ministero dell’Industria (e poi sarà la Regione), autorità competente al rilascio dei vari titoli autorizzativi, che provvede all’inoltro della domanda e dell’annessa documentazione alle varie amministrazioni, centrali e locali, coinvolte nell’iter istruttorio. A norma di legge questi enti dispongono di 120 giorni, prorogabili di ulteriori 60, per perfezionare gli atti procedurali di propria competenza e restituirli, sotto forma di

valutazioni di conformità al Ministero dell'industria. In proposito si evidenzia che la norma, che nella sua applicazione pratica risulta efficace, rischia di essere stravolta dalla previsione contenuta nel D.P.R. 447/98 il quale prevede gli enti coinvolti abbiano soltanto 90 giorni per far pervenire i propri atti di assenso allo Sportello Unico, "pena" l'attivazione di una procedura più complessa con conferenza dei servizi dalla durata di sei mesi.

Di conseguenza appare imprescindibile monitorare molto attentamente tale processo di decentramento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni, in modo da garantire un indirizzo e un coordinamento della materia.

#### Soluzioni auspicabili

E' necessario, al fine di poter correttamente gestire le nuove funzioni, che sia al più presto emanato il citato DPCM di trasferimento delle risorse finanziarie e umane in modo da poter dare certezza agli operatori circa la tempistica con cui attuare il suddetto trasferimento.

Inoltre appare necessario provvedere alla definizione di un accordo procedimentale tra le parti istituzionali interessate (Ministeri, Regioni, Conferenza unificata), al fine di addivenire alla individuazione di apposite linee guida programmatiche e di indirizzo tese a facilitare l'attività degli organi regionali e ad evitare eventuali situazioni di squilibrio a livello territoriale.

Il suddetto accordo procedimentale, nel garantire l'applicabilità di quanto previsto nel D.P.R. 420/94 sul territorio nazionale, potrà assicurare anche la continuità del procedimento amministrativo relativo al settore energetico nella fase transitoria del trasferimento delle funzioni e dei compiti dallo Stato alle Regioni.

In questa ottica le pratiche attualmente in carico presso il Ministero dell'Industria dovrebbero essere portate a compimento dallo stesso Ministero per consentire alle Regioni di poter organizzare compiutamente le proprie strutture ai fine dell'esercizio delle funzioni loro delegate.