

Una valida ed articolata linea interpretativa

Autorizzazione unica ambientale & depuratori urbani

A cura di Mauro Kusturin

Con il presente contributo torno nuovamente ad analizzare il Decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 2013, n. 59 con il quale è stato emanato il *Regolamento recante la disciplina dell'autorizzazione unica ambientale* (di seguito "AUA") e la *semplificazione di adempimenti amministrativi in materia ambientale gravanti sulle piccole e medie imprese* (di seguito "PMI") e *sugli impianti non soggetti ad autorizzazione integrata ambientale* (di seguito "AIA"), a norma dell'articolo 23 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, ed in particolare su uno dei quesiti più controversi che si sono posti gli addetti ai lavori circa l'ambito di applicazione del citato decreto.

Nel mio articolo, pubblicato su questa testata giornalistica nell'ottobre del 2014, rivolgevo la mia attenzione sul rapporto tra AUA ed impianti di depurazione comunali e focalizzavo l'attenzione su cosa possa aver portato le varie amministrazioni a schierarsi per il "SI" o per il "NO".

Per far comprendere meglio al lettore il nocciolo della questione che ha portato gli enti locali ad interpretazioni diametralmente opposte sia su quanto disposto dal DPR n. 59/2013 che dalla Circolare ministeriale n. 49801/2013, proponevo una particolare "teoria degli insiemi", partendo da quanto sancito dalla predetta Circolare: "che il secondo presupposto applicativo (gli impianti esclusi dall'AIA) non si "cumula", bensì "assorbe" il primo (l'appartenenza del gestore alla categoria delle PMI)", come se il primo fosse, appunto, un sottoinsieme del secondo.

Quindi, sempre seguendo la predetta teoria, supponevo che nell'"insieme degli impianti non soggetti ad AIA" c'era anche il sottoinsieme "appartenenza alle PMI", sommato a quanto indicato dal Ministero, che inoltre dichiarava che nell'insieme principale c'era anche la categoria delle "grandi imprese".

Nell'articolo proseguivo dichiarando che nulla vietava o chiariva se nell'insieme principale c'era o meno la categoria "depuratori urbani": ecco perché ero giunto alla conclusione della presenza di un partito del "NO", per il quale questa categoria non poteva essere presente nell'insieme principale "impianti non soggetti ad AIA", ed un partito del "SI" per il quale per gli impianti depurativi comunali, valevano le stesse conclusioni a cui si era giunti per le grandi imprese.

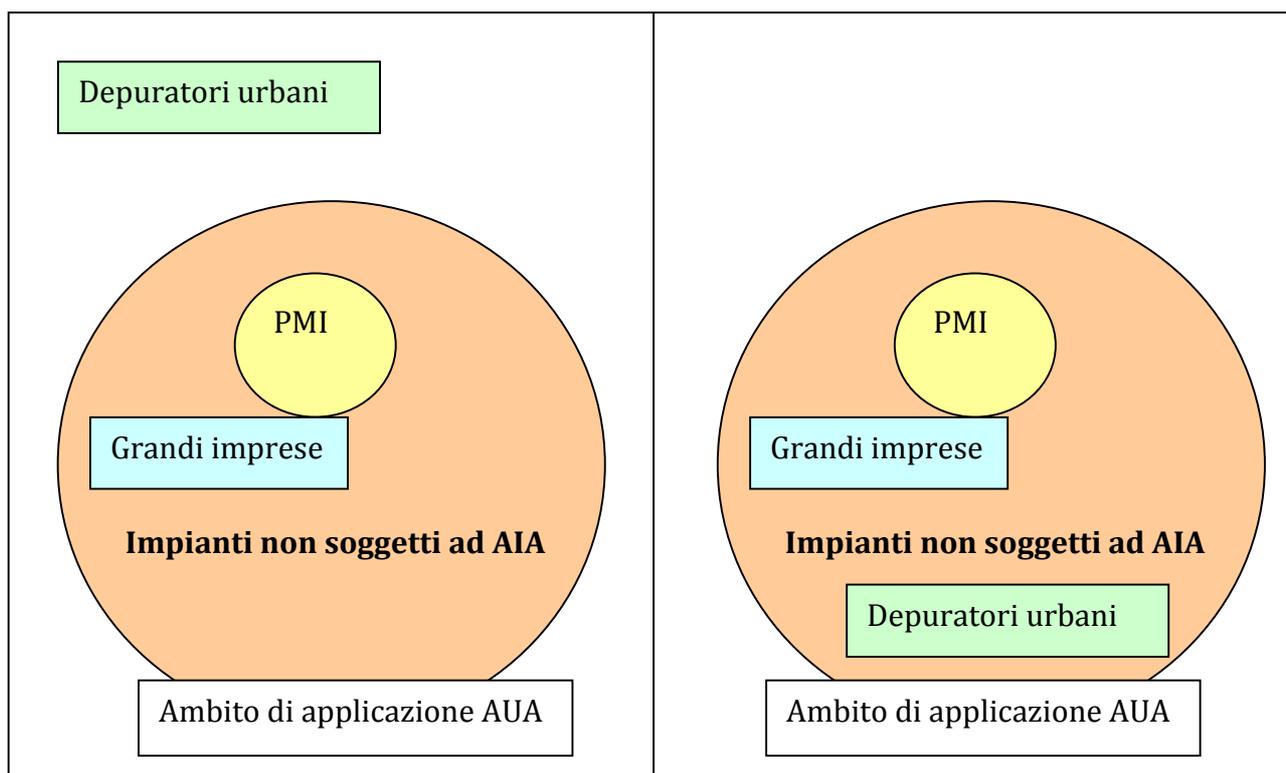
© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata

E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)

Inoltre riportavo la seguente schematica rappresentazione esemplificativa della citata "teoria degli insiemi":

PARTITO DEL "NO"

PARTITO DEL "SI"



Oggi, finalmente e grazie alla professionalità e disponibilità dei funzionari del Settore Ambiente dell'Amministrazione Provinciale dell'Aquila, che ringrazio personalmente, vengo ad esporvi la loro valida, articolata, ma soprattutto motivata, linea interpretativa secondo la quale, sia da seguire la linea del "NO" ai depuratori urbani in AUA.

L'art. 2 del D.P.R. n. 160/2010 (*Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133*) dispone che: "Per le finalità di cui all'articolo 38, comma 3, del decreto-legge, è individuato il SUAP quale unico soggetto pubblico di riferimento territoriale per tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi, e quelli relativi alle azioni di localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione o riconversione, ampliamento o trasferimento, nonché cessazione o riattivazione delle suddette attività, ivi compresi quelli di cui al decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59"

Il citato art. 38 del D.L. n. 112/2008, al comma 3 let. b) sancisce che *“le disposizioni si applicano sia per l'espletamento delle procedure e delle formalità per i prestatori di servizi di cui alla direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, sia per la realizzazione e la modifica di impianti produttivi di beni e servizi”*.

La citata Dir. 2006/123/CE è stata recepita con D. Lgs. n. 59/2010, che all'art. 2 esclude dal proprio campo di applicazione i *“servizi d'interesse economico generale assicurati alla collettività in regime di esclusiva da soggetti pubblici o da soggetti privati, ancorché scelti con procedura ad evidenza pubblica, che operino in luogo e sotto il controllo di un soggetto pubblico”*.

L'Amministrazione Provinciale dell'Aquila, a corredo della propria teoria cita inoltre, la Circolare n.3635/C emanata con nota prot. n. 145166 del 6.5.2010 dal Ministero dello Sviluppo Economico che fornisce chiarimenti sulle finalità della citata direttiva comunitaria.

Pertanto la succitata Provincia conclude asserendo che dalla lettura delle su richiamate normative *“gli impianti di trattamento delle acque reflue urbane restino escluse dal campo di applicazione dell'AUA”*.

La Regione Abruzzo – Dipartimento Politiche Ambientali, che ringrazio per la disponibilità e fattiva collaborazione, ha risposto prontamente alla questione sollevata dalla provincia capoluogo: difatti la predetta Regione ha accolto la linea d'indirizzo prospettata dall'Amministrazione Provinciale dell'Aquila precisando altresì, che il DPR n. 59/2013 dispone all'art. 2 che l'AUA è *“il provvedimento rilasciato dallo sportello unico per le attività produttive, che sostituisce gli atti di comunicazione, notifica ed autorizzazione in materia ambientale di cui all'articolo 3”*; inoltre lo stesso DPR sancisce che l'AUA *“confluisce nel provvedimento conclusivo del procedimento adottato dallo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160”*.

La Regione Abruzzo, confermando quanto sostenuto dalla Provincia dell'Aquila in merito all'art. 38 del DPR n. 160/2010 ed all'art. 2 del D. Lgs. n. 59/2010, aggiunge che le modifiche introdotte al D. Lgs. n. 152/2006, dal D.L. n. 133/2014 convertito con L. n. 164/2014, chiariscono definitivamente la questione inerenti l'applicabilità dell'AUA ai depuratori urbani: difatti l'art. 149 bis del D. Lgs. n. 152/2006, introdotto con le citate modifiche, stabilisce che il Servizio Idrico Integrato è un *servizio pubblico locale di rilevanza economica*

Tutto ciò premesso anche la Regione Abruzzo conclude sostenendo che gli impianti di depurazione comunali non sono soggetti alla disciplina dell'AUA.

Per completezza di informazione, si allegano al presente contributo sia la nota dell'Amministrazione Provinciale dell'Aquila nonché quella della Regione Abruzzo.

Personalmente ritengo condivisibile le conclusioni a cui sono giunte le suddette amministrazioni locali, che hanno posto diverse norme alla base della loro linea interpretativa, quindi con motivazioni valide ed esauritive, mentre le precedenti iniziative intraprese dagli altri soggetti appartenenti al “partito del NO” erano viziate da motivazioni scarse e non corroborate da fonti normative.

Mauro Kusturin

Pubblicato il 1 febbraio 2015

Riportiamo di seguito i documenti richiamati



Amministrazione Provinciale dell'Aquila

Settore Ambiente e Urbanistica

Servizio Tutela e Valorizzazione Risorse Idriche

L'Aquila, 10/12/2014
Codice Fiscale: 80002370668

Prot. N. 70461
Allegati N.1
Rep.N. 90201.

A

Direzione Riforme Istituzionali - Enti Locali - Bilancio - Attività Sportive

DB - 14 – Governance locale, Riforme Istituzionali e Rapporti con gli Enti Locali - Sicurezza del territorio, Legalità
governance.locale@pec.regione.abruzzo.it

e.p.c.

Direzione LL.PP., Ciclo Idrico Integrato e Difesa del Suolo e della Costa, Protezione Civile

direttore.area.llpp@pec.regione.abruzzo.it

DC - 18 - Gestione delle Acque

gestioneacque.llpp@pec.regione.abruzzo.it

DC - 27 - Qualità delle Acque

qualitaacque.llpp@pec.regione.abruzzo.it

Responsabili SUAP della Provincia dell'Aquila
Loro PEC

ANCI Abruzzo

anciabr@tin.it

Provincia di Chieti

giancarlo.moca@pec.provincia.chieti.it

Provincia di Pescara

antonio.forese@pec.provincia.pescara.it

Provincia di Teramo

ambiente@pec.provincia.teramo.it

OGGETTO: DPR 59/2013 – Ambito di applicazione dell'A.U.A. - Impianti di trattamento di acque reflue urbane.

Al fine di adottare iniziative volte a garantire sul territorio regionale l'omogeneità delle azioni relativamente ai procedimenti amministrativi afferenti alla disciplina richiamata in oggetto, si segnala la necessità dell'emanazione di atti di indirizzo da parte di codesta Direzione Regionale, in particolare per ciò che riguarda l'applicazione dell'AUA anche agli impianti di trattamento di acque reflue urbane.

Infatti, come è noto, alla pubblicazione del DPR 59/2013 ha fatto seguito un'intensa attività, anche di carattere interregionale, volta ad un'interpretazione condivisa di alcuni punti critici della norma; detta attività è culminata con l'assunzione da parte del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare della Circolare 7/11/2013, prot. N. 49801.

La circolare interpretativa ministeriale ha tuttavia lasciati aperti alcuni aspetti del DPR 59/2013, suppliti in molti casi dalle singole Regioni che hanno sentito la necessità di esprimersi con propri atti di indirizzo al fine di rendere la materia unitaria sul territorio di riferimento.

Dall'analisi di detti atti è emersa una sostanziale difformità di vedute in merito all'applicazione del DPR 59/2013 agli impianti di trattamento di acque reflue urbane, ed in particolare è emblematico il caso della Regione Lombardia che ha prima ritenuto di applicare le disposizioni di cui al DPR 59/2013 ai procedimenti autorizzativi inerenti agli impianti in oggetto, salvo poi con successivo atto (deliberazione n. 1840 del 16.05.2014) escluderli dall'AUA.

Anche lo Scrivente Settore ha in corso una corrispondenza interlocutoria con il SUAP Patto Sangro Aventino per il rinnovo dell'autorizzazione allo scarico di acque reflue derivante dal depuratore comunale di Rocca Pia e, nelle more di ulteriori chiarimenti di carattere nazionale e/o regionale, ha ritenuto che l'AUA si applicasse anche ai procedimenti inerenti le acque reflue urbane, tenendo conto della Circolare del Presidente della Giunta Regionale 28.01.2014 n. 1 del Piemonte, regione capofila per l'ambiente.

Tuttavia si rende necessario effettuare alcune considerazioni e un'analisi puntuale della normativa vigente in materia, ovvero:

- ❖ L' autorizzazione Unica Ambientale (AUA) è un provvedimento, che ricomprende tutti i titoli abilitativi in campo ambientale di cui "un'impresa" ha bisogno per iniziare e/o proseguire la sua attività. Il legislatore ha individuato la Provincia quale "Autorità competente" che adotta il provvedimento finale di AUA, e ha dato al procedimento di rilascio dell'AUA il carattere, di fatto, di un percorso interno (endoprocedimento) nell'ambito di quello più ampio, disciplinato dall'art. 7 del DPR 160/2010, posto in capo allo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) del Comune competente per territorio, che rilascia il provvedimento finale;
- ❖ L'art. 2 del DPR 160/2010 - "Finalità e ambito di applicazione" - recita testualmente al comma 1 "Per le finalità di cui all'articolo 38, comma 3, del decreto-legge (cfr. D.L. 112/2008), è individuato il SUAP quale unico soggetto pubblico di riferimento territoriale per tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi, e quelli relativi alle azioni di localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione o riconversione, ampliamento o trasferimento, nonché cessazione o riattivazione delle suddette attività, ivi compresi quelli di cui al decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59.
- ❖ L'Art. 38. "Impresa in un giorno" del D.L. 25-6-2008 n. 112 al comma 3 lett. b) stabilisce "le disposizioni si applicano sia per l'espletamento delle procedure e delle formalità per i prestatori di servizi di cui alla direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, sia per la realizzazione e la modifica di impianti produttivi di beni e servizi".
- ❖ Il D.Lgs. 59/2010 ha recepito la Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo, disponendo all'art. 2 - Esclusioni- "Ai servizi d'interesse economico generale assicurati alla collettività in regime di esclusiva da soggetti pubblici o da soggetti privati, ancorché scelti con procedura ad evidenza pubblica, che operino in luogo e sotto il controllo di un soggetto pubblico";

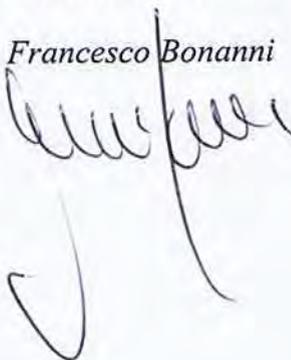
- ❖ Il Ministero per lo Sviluppo Economico ha emanato con nota prot. n. 00145166 del 6.05.2010 la Circolare esplicativa del D.Lgs. 59/2010 n. 3635/C, chiarendo che le finalità che persegue la Direttiva sono quelle della semplificazione normativa e amministrativa per l'accesso e per lo svolgimento delle attività di servizio, come definite all'art. 50 del Trattato, limitando l'obbligo di valutazioni e di specifiche autorizzazioni ai casi in cui il servizio riguardi attività inerenti l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza, la sanità pubblica o la tutela dell'ambiente, in conformità e nel rispetto dei principi di non discriminazione, necessità, proporzionalità.

Pertanto alla luce di quanto sopra, seppur il D.L. 12 settembre 2014, n. 133 convertito in legge 11 novembre 2014, n. 164 ha apportato modifiche al 149 del D.lgs 152/06 confermando che il Servizio idrico integrato è un servizio a rilevanza economica, per effetto dell'esclusione operata alla fattispecie dall'art. 2 del D.Lgs. 59/2010, in linea con le finalità della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo (chiarite dalla Circolare esplicativa del MISE), si può assumere che gli impianti di trattamento di acque reflue urbane restino esclusi dal campo di applicazione dell'AUA in quanto gestiti *in luogo e sotto il controllo di un soggetto pubblico*, giusto D.Lgs. 152/06 e normativa regionale di riferimento.

A disposizione per eventuali incontri e/o chiarimenti e in attesa di riscontro si porgono distinti saluti.

IL DIRIGENTE

Ing. Francesco Bonanni





GIUNTA REGIONALE

DPC - Dipartimento Opere Pubbliche, Governo del Territorio e Politiche Ambientali

Servizio Qualità delle Acque, Servizio Gestione Acque

Ufficio Qualità delle Acque

Via Salaria Antica Est n. 27/F

67100 L'Aquila

Tel. : 0862/364664

Prot. n. RA/17675

L'Aquila, li 22 GEN 2015

Spett. le **Alla Provincia di L'Aquila**
Servizio Ambiente e Urbanistica
PEC: urp@cert.provincia.laquila.it

p.c.

Regione Abruzzo
Servizio Governance Locale, Riforme Istituzionali e
Rapporti con gli Enti Locali – Sicurezza del Territorio
PEC: governance.locale@pec.regione.abruzzo.it

**Direttore Dipartimento Opere Pubbliche, Governo
del Territorio e Politiche Ambientali**
PEC: direttore.area.llpp@pec.regione.abruzzo.it

Responsabili SUAP della Provincia di L'Aquila
loro PEC

ANCI Abruzzo
anciabr@tin.it

Provincia di Chieti
Giancarlo.moca@pec.provincia.chieti.it

Provincia di Pescara
antonio.forese@pec.provincia.pescara.it

Provincia di Teramo
ambiente@pec.provincia.teramo.it

Oggetto: DPR 59/2013 – Ambito di applicazione dell'A.U.A. – Impianti di trattamento delle acque reflue urbane - **Riscontro nota Provincia di L'Aquila n. 70461 del 10/12/2014**

In riferimento alla nota della Provincia di L'Aquila richiamata in oggetto, gli scriventi Servizi, pur avendo ricevuto la stessa per sola conoscenza, confidando che un intervento in merito possa essere utile ad affrontare le questioni poste dalla Provincia ed evitare che una disomogenea applicazione della norma possa ingenerare, a livello regionale, confusione nei procedimenti autorizzativi degli impianti di trattamento delle acque reflue urbane, ritengono di precisare quanto segue:

- Il DPR 59/2013 che disciplina la materia fornisce all'art. 32 la seguente definizione di autorizzazione unica ambientale (AUA): "il provvedimento rilasciato dallo sportello unico per le

attività produttive, che sostituisce gli atti di comunicazione, notifica ed autorizzazione in materia ambientale di cui all'articolo 3”;

- Come ben evidenziato dalla Provincia di L'Aquila, il DPR 59/2013, nell'individuare l'autorità competente al rilascio dell'AUA, chiarisce che tale autorizzazione confluisce nel provvedimento conclusivo del procedimento adottato dallo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) ai sensi dell'art. 7 del DPR 160/2010, che è il Regolamento per la semplificazione e il riordino della disciplina dei SUAP;
- I SUAP, come stabilito dal DPR 160/2010, sono individuati per le finalità di cui all'art. 38 comma 3 del DL 112/2008 che, nell'elencare principi e criteri del riordino dei SUAP, individua, come segue, anche le procedure di competenza degli stessi: *“le disposizioni si applicano sia per l'espletamento delle procedure e delle formalità per i prestatori di servizi di cui alla Direttiva 2006/123/CE del 12/12/2006, sia per la realizzazione e modifica degli impianti produttivi di beni e servizi;”*
- L'art 2 del D.Lgs 59/2010, attuativo della Direttiva 2006/123/CE, esclude dal campo di applicazione dello stesso decreto i *“servizi d'interesse economico generale assicurati alla collettività in regime di esclusiva da soggetti pubblici o da soggetti privati, ancorché scelti con procedura ad evidenza pubblica, che operino in luogo e sotto il controllo di un soggetto pubblico”;*
- L'art.149 bis del D.Lgs 152/2006, inserito di recente dal cosiddetto Decreto Sblocca Italia (D.L. 133/2014 convertito con L. 164/2014), chiarisce definitivamente che il Servizio Idrico Integrato è un *“servizio pubblico locale di rilevanza economica”*, come peraltro già confermato dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale ad esempio con Sentenza 325/2010;

Per quanto sopra evidenziato, la lettura combinata dell'art. 2 del D.Lgs 59/2010 e dell'art 149 bis del D.Lgs 152/2006, determina a ns. parere, con chiarezza, l'esclusione degli impianti di trattamento delle acque reflue urbane, afferenti al Servizio Idrico Integrato di cui all'art. 141 comma 2 del D.Lgs 152/06, dalla disciplina dell'AUA. Si esprime pertanto piena condivisione della posizione ben rappresentata dalla Provincia dell'Aquila nella nota richiamata in oggetto.

L'occasione è gradita per porgere distinti saluti.

Il Responsabile dell'Ufficio
(dott.sa Sabina Di Giuseppe)



Il Dirigente del Servizio Qualità delle Acque
(dott. Luigi Del Sorbo)



Il Dirigente del Servizio Gestione Acque
(Avv. Sebastiana Parlavecchio)

