

L'Autorizzazione Unica Ambientale e i collegamenti con le altre normative

Le procedure per il rilascio dell'AUA: dubbi vecchi e nuovi

A cura di Mauro Kusturin

Sin dalla sua pubblicazione, il Decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 2013, n. 59, pubblicato sul S.O. della Gazzetta Ufficiale n. 124 del 29 maggio 2013, con il quale è stato emanato il *Regolamento recante la disciplina dell'autorizzazione unica ambientale* (più comunemente detta "AUA") e la *semplificazione di adempimenti amministrativi in materia ambientale gravanti sulle piccole e medie imprese e sugli impianti non soggetti ad autorizzazione integrata ambientale, a norma dell'articolo 23 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35.*, ha prodotto argomentazioni dottrinali sui numerosi dubbi interpretativi collegati con le altre normative di settore correlate a esso.

Io stesso, mi sono occupato diverse volte del DPR su questa testata giornalistica: con questo contributo voglio focalizzare l'attenzione sulla procedura di rilascio del provvedimento unico e soffermarmi su alcune perplessità che si incontrano nella lettura combinata del decreto con le altre normative nello stesso richiamato.

La procedura (o meglio le procedure) per il rilascio dell'autorizzazione unica ambientale è articolata e può differire in alcuni casi: difatti, non esiste una procedura standard, ma ci sono delle possibili variabili.

Il punto di partenza è la presentazione dell'istanza, che, ai sensi dell'art. 4 del Regolamento, viene indirizzata al SUAP, lo Sportello Unico per le Attività Produttive: l'accesso allo sportello per la presentazione della domanda di AUA avviene esclusivamente per via telematica, così come disposto dal DPR n. 227/2011, che all'articolo 5, comma 1 dispone che le *"imprese presentano le istanze di autorizzazione, la documentazione, le dichiarazioni e le altre attestazioni richieste in materia ambientale esclusivamente per via telematica allo Sportello unico per le attività produttive competente per territorio, ai sensi del d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160"*.

Le problematiche connesse al SUAP, alcune delle quali già da me trattate in precedenti articoli, sono tante e variegate e molte di esse sono dovute alle lacune presenti nelle procedure informatiche, ai vari modelli di domanda messi a disposizione delle PMI o soggetti richiedenti l'AUA: in realtà, il Governo ha realizzato da tempo una piattaforma unica dei SUAP che le imprese possono utilizzare attraverso il portale *"imprensainungiorno.gov.it"*, il punto di accesso telematico ai SUAP.

Anche per il modello il legislatore, così come disposto dall'articolo 10, comma 3 del DPR AUA *"Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la Conferenza Unificata ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, ... ha adottato ... un modello semplificato e unificato per la richiesta di autorizzazione unica ambientale ..."*: tale DM è il D.P.C.M. del 8 maggio 2015, con il quale il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e il Ministro per la Semplificazione e la Pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dello Sviluppo economico, hanno approvato il modello unificato e semplificato per la richiesta di AUA.

In seguito all'emanazione del citato decreto, tuttavia, le Regioni, entro il 30 giugno 2015, avevano l'obbligo di adottare e adeguare il modello nazionale sulla base delle diverse normative regionali di settore: pertanto, è normale trovare modelli diversi da regione a regione, ma è meno comprensibile reperire nello stesso territorio regionale modelli di domanda diversi presso i SUAP.

Tornando alla vera e propria procedura, vediamo cosa dispone l'art. 4 del DPR n. 59/2013: il comma 1, oltre a indicare il SUAP come soggetto a cui inoltrare la domanda dispone, altresì, che lo stesso sportello trasmetta *"immediatamente, in modalità telematica all'autorità competente e ai soggetti di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), e ne verifica, in accordo con l'autorità competente, la correttezza formale. Nella domanda sono indicati gli atti di comunicazione, notifica e autorizzazione di cui all'articolo 3, per i quali si chiede il rilascio dell'autorizzazione unica ambientale, nonché le informazioni richieste dalle specifiche normative di settore"*.

Qui si innescano un paio di criticità: la prima è riferita alla trasmissione dell'istanza AUA *"ai soggetti di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c)"* ovvero *"le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici che, in base alla normativa vigente, intervengono nei procedimenti sostituiti dall'autorizzazione unica ambientale"*. Non è ben chiaro il fine del legislatore, se portare solo a conoscenza i destinatari del procedimento nel quale verranno chiamati in causa oppure promuovere iniziative autonome propedeutiche al rilascio del provvedimento finale: a esempio l'ARPA, a seguito della predetta trasmissione, potrebbe effettuare d'iniziativa dei propri accertamenti funzionali al rilascio del parere tecnico di competenza.

Tale possibilità può, tuttavia, creare confusione e un aggravio dell'iter procedurale.

Altro passaggio critico è l'esame dell'istanza ove il SUAP deve verificare, *"in accordo con l'autorità competente, la correttezza formale"*: difatti, non è chiaro come espletare questa verifica, che può creare sia confusione su chi deve fare cosa, sia una lungaggine deleteria per il procedimento.

Tale passaggio è strettamente legato a quanto indicato al comma 2 dell'art. 4, che nei casi in cui *"l'autorità competente riscontri che è necessario integrare la documentazione presentata, lo comunica tempestivamente e in modalità telematica al SUAP, precisando gli elementi mancanti ed il termine per il deposito delle integrazioni"*: tale comma, nella lettura combinata con il precedente comma, può portare a una contraddizione sui vari compiti dei

due soggetti interessati, SUAP e autorità competente (la Provincia nella maggior parte dei casi).

Qualunque siano i dubbi, vi è una certezza, quantomeno, sui termini entro cui si debba concludere tale verifica, fissato dal successivo comma 3 in *“trenta giorni dal ricevimento della domanda. Decorso tale termine, in assenza di comunicazioni, l'istanza si intende correttamente presentata.”*

Lo stesso comma dispone altresì, che nel *“caso di richiesta di integrazione documentale ai sensi del comma 2, si applica l'articolo 2, comma 7, della legge 7 agosto 1990, n. 241. (che fissa un termine di 30 giorni). Qualora il gestore non abbia depositato la documentazione richiesta entro il termine fissato dall'autorità competente, l'istanza è archiviata, fatta salva la facoltà per il gestore di chiedere una proroga in ragione della complessità della documentazione da presentare; in tal caso, il termine è sospeso per il tempo della proroga.”*

Sin qui l'iter procedurale è standard: la successiva differenziazione avviene o per i casi relativi alla durata del procedimento disposta dalla normativa di settore, la quale nel campo delle autorizzazioni ambientali può essere di 90 giorni o maggiore, oppure nelle ipotesi si chiedi o meno esclusivamente l'AUA.

Ma vediamo le varie casistiche.

“Se l'autorizzazione unica ambientale sostituisce i titoli abilitativi per i quali la conclusione del procedimento è fissata in un termine inferiore o pari a novanta giorni,” come l'autorizzazione allo scarico, *“l'autorità competente adotta il provvedimento nel termine di novanta giorni dalla presentazione della domanda e lo trasmette immediatamente al SUAP che, rilascia il titolo. La conferenza di servizi è sempre indetta dal SUAP nei casi previsti dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, e nei casi previsti dalle normative regionali e di settore che disciplinano il rilascio, la formazione, il rinnovo o l'aggiornamento dei titoli abilitativi di cui all'articolo 3, commi 1 e 2,”* del regolamento AUA: sia nei casi di *“rilascio, della formazione, del rinnovo o dell'aggiornamento di titoli abilitativi di cui all'articolo 3, commi 1 e 2,”* ... del DPR n. 59/2013 ... *“il SUAP trasmette la relativa documentazione all'autorità competente che, ove previsto, convoca la conferenza di servizi di cui agli articoli 14 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241. L'autorità competente adotta il provvedimento e lo trasmette immediatamente al SUAP per il rilascio del titolo.”*

Tutto ciò sopra riportato viene disposto dai commi 4 e 7 del Regolamento AUA.

Nei casi in cui *“l'autorizzazione unica ambientale sostituisce i titoli abilitativi per i quali almeno uno dei termini di conclusione del procedimento è superiore a novanta giorni, ... il comma 5 del DPR stabilisce che ... il SUAP, salvo quanto previsto al ... citato ... comma 7, indice, entro trenta giorni dalla ricezione della domanda, la conferenza di servizi di cui all'articolo 7 del d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160. In tale caso, l'autorità competente adotta l'autorizzazione unica ambientale entro centoventi giorni dal ricevimento della domanda o, in caso di richiesta di integrazione della documentazione, ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 8, della legge 7 agosto 1990, n. 241, entro il termine di centocinquanta giorni dal ricevimento della domanda medesima. Tale atto confluisce nella determinazione motivata di cui all'articolo 14-ter, comma 6-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241”.*

Si nota che l'iter si differenzia non solo per i termini di durata dei procedimenti relativi ai vari titoli abilitativi sostituiti dall'AUA, ma anche se questa debba confluire nel procedimento unico ex art. 7 del DPR n. 160/2010.

Inoltre, si rileva altresì, che i soggetti che possono indire la conferenza di servizi sono sia il SUAP che l'autorità competente; quest'ultima indice la conferenza ex L. 241/1990 solo nei casi disposti dal comma 7 del Regolamento AUA quando il procedimento in essere riguarda esclusivamente l'autorizzazione unica ambientale.

Nel corso di questi anni di vigenza del DPR n. 59/2013, un dubbio amletico ha interessato gli addetti ai lavori e in particolare le Province e i SUAP, relativamente alle modalità di rilascio dell'AUA vera e propria: il dubbio ha riguardato essenzialmente se il SUAP dovesse o meno rilasciare l'AUA con un proprio atto o trasmettere semplicemente il procedimento di adozione confezionato dall'autorità competente (la Provincia).

Tuttavia, dalla lettura del Regolamento AUA, non sembrano esserci dubbi sul fatto che il SUAP debba rilasciare un proprio atto contenente l'adozione provinciale, che ne diverrebbe parte integrale e sostanziale: difatti, nell'articolo 4 del decreto di che trattasi si sancisce che

- al comma 4: *"l'autorità competente adotta il provvedimento nel termine di novanta giorni dalla presentazione della domanda e lo trasmette immediatamente al SUAP che, rilascia il titolo"*
- al comma 7: *"L'autorità competente adotta il provvedimento e lo trasmette immediatamente al SUAP per il rilascio del titolo"*

Tale tesi è avvalorata anche dalla lettura della definizione di *"autorità competente"* di cui all'art. 2 let. b), dalla quale si evince che l'AUA *"confluisce nel provvedimento conclusivo del procedimento adottato dallo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 7 del d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160, ovvero nella determinazione motivata di cui all'articolo 14-ter, comma 6-bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241"*.

Tuttavia, corre l'obbligo sottolineare un quadro normativo non chiarissimo dopo l'entrata in vigore del D. Lgs. n. 127/2016 che ha modificato sia il D.P.R. n. 59/2013 che la L. n. 241/1990: queste modifiche hanno interessato nel particolare i commi 4 e 5 dell'art. 4 del Regolamento AUA e l'art. 14 ter della L. 241/90 creando un piccolo cortocircuito legislativo.

Il D. Lgs. 127/2016 modificando l'art. 14 ter, che ha per argomento la *"Conferenza (di servizi) simultanea"*, ha abrogato il comma 6 bis, che tuttavia risulta ancor presente nel testo del DPR AUA, sia nelle definizioni, ma, ancor più stranamente, nello stesso comma 5 dell'art. 4, nonostante quest'ultimo sia stato modificato dallo stesso decreto correttivo: sempre nel citato comma viene ancora riportato per errore finanche il comma 8 dell'art. 14 ter, anch'esso abrogato dal decreto legislativo in parola.

Tutto ciò non muta quanto disposto dai citati commi 4 e 7 che dispongono che l'autorità competente, in ogni caso, debba trasmettere il provvedimento per il rilascio del titolo.

La stessa autorità deve trasmettere, ai sensi del successivo comma 8, *"in modalità telematica, ogni comunicazione al gestore tramite il SUAP e mette a disposizione del medesimo tutte le informazioni sulla documentazione da presentare e sull'iter relativo alla procedura di*

autorizzazione unica ambientale. Il SUAP, assicura a tutti gli interessati le informazioni sugli adempimenti in materia secondo quanto previsto” dalle vigenti normative.

Infine, un’ultima incombenza del soggetto competente per l’autorizzazione unica ambientale è promuovere *“il coordinamento dei soggetti competenti, anche nell’ambito della conferenza di servizi”* nei casi previsti dai commi 4 e 5, così come disposto dal comma 6 del DPR AUA: tuttavia, il Regolamento non dice nulla sulle modalità attraverso le quali dovrebbe essere espletata questa attività di coordinamento.

In conclusione, il quadro legislativo collegato alla AUA diviene sempre più articolato e confuso aumentando le zone oscure per le quali si attendono chiarimenti vecchi e nuovi.

Mauro Kusturin

Pubblicato il 23 gennaio 2018