

## **Autorizzazione Unica Ambientale: le buone intenzioni non bastano**

**A cura della Dott.ssa Barbara Zecchin**

Dal 13 giugno scorso è in vigore la nuova Autorizzazione Unica Ambientale, ovvero una forma di autorizzazione, introdotta dal DPR 13/03/2013 n. 59 “Regolamento recante la disciplina dell'autorizzazione unica ambientale...”, che comprende al proprio interno più provvedimenti diversi.

Nonostante siano trascorsi più di tre mesi dall'introduzione, sono ancora molti i dubbi interpretativi<sup>1</sup> e le lacune che, almeno in alcune zone d'Italia, sono state o sembra che saranno colmate mediante interventi regionali.

Prima di approfondire alcuni aspetti problematici vorrei però provare a capire le buone intenzioni che hanno motivato l'emissione di tale regolamento.

L'emanazione del DPR è stata prevista con Decreto Legge 09/02/2012, n. 5, poi convertito con modificazioni dalla legge 04/04/2012, n. 35; all'art. 23 tale decreto prevede che “... *al fine di semplificare le procedure e ridurre gli oneri per le PMI e per gli impianti non soggetti alle citate disposizioni in materia di autorizzazione integrata ambientale, anche sulla base dei risultati delle attività di misurazione degli oneri amministrativi di cui all'articolo 25 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, il Governo è autorizzato ad emanare un regolamento ... volto a disciplinare l'autorizzazione unica ambientale e a semplificare gli adempimenti amministrativi delle piccole e medie imprese e degli impianti non soggetti alle disposizioni in materia di autorizzazione integrata ambientale, in base ai seguenti principi e criteri direttivi ... :*

- a) *l'autorizzazione sostituisce ogni atto di comunicazione, notifica ed autorizzazione previsto dalla legislazione vigente in materia ambientale;*
- b) *l'autorizzazione unica ambientale è rilasciata da un unico ente;*
- c) *il procedimento deve essere improntato al principio di proporzionalità degli adempimenti amministrativi in relazione alla dimensione dell'impresa e al settore di attività, nonché all'esigenza di tutela degli interessi pubblici e non dovrà comportare l'introduzione di maggiori oneri a carico delle imprese”.*

---

<sup>1</sup>Si veda anche l'articolo “Gli interrogativi sull'Autorizzazione Unica Ambientale” a cura di Mauro Kusturin, luglio 2013

Dalla lettura di tale articolo si evince quindi che lo scopo prioritario è quello di “*semplificare le procedure e ridurre gli oneri*”; la nuova Autorizzazione Unica Ambientale può comprendere infatti sette diversi tipi di autorizzazioni (quando non ve ne siano anche altre in più, nel caso la Regione decida in tal senso) che in base alla normativa fino ad ora vigente dovevano essere richiesti ad enti diversi (almeno la Provincia, presso più uffici diversi, e il Comune) con procedure e tempistiche diverse. Mettendosi nei panni di un'impresa la necessità di rivolgersi a più soggetti diversi significa dispendio di tempo e di denaro, e proprio su questo si sono basate le valutazioni che hanno portato ad emanare questo regolamento.

E' del resto noto che già in vari paesi europei ed extra europei è ormai consolidato l'uso degli strumenti telematici per lo svolgimento di gran parte delle pratiche burocratiche in modo semplice e veloce; l'Italia ci è arrivata, come spesso accade, un po' dopo, ed è nostra prassi comune lamentarci che negli altri Paesi è tutto più semplice mentre a casa nostra viene tutto rallentato dalle sabbie mobili della burocrazia. Ecco quindi che arriva una norma che, tramite questo regolamento, finalmente può cambiare le cose; pertanto risulta difficile non condividere l'intento e i buoni propositi che l'hanno generata.

Esaminiamo però ora un po' più a fondo i “principi e criteri direttivi” contenuti in questo art. 23:

a) l'autorizzazione è unica, quindi va a sostituire ogni altro atto in materia ambientale: andando a leggere i contenuti del DPR n. 59, non è propriamente così, poiché, come detto, l'AUA può sostituire una serie di provvedimenti in materia ambientale, ma altri ne rimangono comunque esclusi. E' per questo che il DPR prevede, all'art. 3, che le Regioni e le Province autonome possano “*individuare ulteriori atti di comunicazione, notifica ed autorizzazione in materia ambientale che possono essere compresi nell'autorizzazione unica ambientale*”; un esempio è, per le Regioni dove è prevista, l'autorizzazione allo scarico di acque meteoriche. Inoltre, mentre il DPR dice esplicitamente che sono esclusi dal campo di applicazione gli impianti soggetti a VIA e ad AIA, non specifica, ma deve per forza essere così, che sono esclusi dal campo di applicazione anche gli impianti già soggetti ad autorizzazione ai sensi dell'art. 208 del Testo Unico, in quanto già anch'essa autorizzazione “unica”. Quindi, in sintesi, se ne deduce che

- se le Regioni non si esprimono ai sensi dell'art. 3, l'Autorizzazione Unica Ambientale in molti casi non sarà veramente Unica.

- In quest'ottica di unificazione e semplificazione sono già state introdotte negli ultimi anni almeno 4 forme diverse di “autorizzazioni uniche” (VIA, AIA, art.208, AUA), pertanto il concetto di “unico” inizia a vacillare...

b) L'AUA viene rilasciata da un unico ente: sulla base di quanto previsto dal DPR n. 59, art. 2, l'AUA è “*il provvedimento rilasciato dallo sportello unico per le attività produttive*” ma l'autorità “*competente per il rilascio, rinnovo e aggiornamento dell'AUA*” è la Provincia.

Stiamo quindi già parlando di due soggetti diversi, evidentemente uno a cui compete il rilascio nel senso di “costruzione” del provvedimento, ed uno a cui compete il rilascio nel senso di “trasmissione”. Se poi indaghiamo sui passaggi che stanno dietro a questo “rilascio” del provvedimento, vediamo che la Provincia in realtà predispose un provvedimento che altro non è che la somma (come avviene per l’AIA) di più provvedimenti di competenza di enti diversi (solitamente la Provincia stessa, il Comune e/o l’ente gestore della fognatura) che quindi ora anziché rilasciare un provvedimento all’impresa invieranno un parere o simile alla Provincia, che si occuperà di unire il tutto in un unico atto. Questo complica notevolmente le cose, perché ciò significa che prima che il provvedimento arrivi in mano all’impresa ci saranno vari passaggi tra enti diversi, le cui modalità e tempistiche non sono regolate dal DPR, che si limita a dettare le tempistiche complessive di questo iter (che sembrano giustamente a favore dell’impresa, ma obiettivamente possono risultare piuttosto strette per gli enti che devono interfacciarsi tra loro). E del resto non si poteva fare altrimenti, salvo accentrare tutte le competenze dei provvedimenti sostituiti dall’AUA presso le Province, che però nella condizione attuale, per finanze, personale e in un contesto normativo che intenderebbe addirittura sopprimerle, è francamente impraticabile.

In ogni caso, anche ignorando questi passaggi a monte e ammettendo che il provvedimento è comunque rilasciato all’impresa da un unico soggetto, il SUAP, resta il fatto che non di rado ciò avviene con modalità diverse per ogni sportello. Questo significa che se l’impresa ha una sola sede le sarà sufficiente seguire l’iter richiesto dal SUAP di riferimento, ma se l’impresa ha più sedi in comuni diversi (sicuramente alcune imprese di medie dimensioni, nonché imprese più grandi che abbiano “*impianti non soggetti alle disposizioni in materia di autorizzazione integrata ambientale*”) rischia di dover seguire una procedura differente per ciascun Comune, e quindi SUAP, il che non rientra propriamente nel concetto di unificazione. Anche in questo caso, sicuramente questo non era l’intento della norma, ma è la conseguenza del fatto che le buone intenzioni non bastano, perché per far partire il sistema in modo efficiente e veramente utile devono esserci i mezzi, adeguati e disponibili. Raccogliendo un po’ di informazioni su quanto fatto dai SUAP per essere al passo con i procedimenti unici e telematici, che la norma ha peraltro introdotto già nel 2010, si può notare che esistono realtà completamente differenti; si passa dal SUAP con attrezzature all’avanguardia che già da tempo rilascia tutto solo telematicamente, al Comune dove il SUAP è solo un concetto formale ma che a mala pena usa la posta elettronica, vi sono zone dove diversi SUAP, appoggiandosi alle Camere di Commercio, adottano un unico sistema, e zone dove appunto ogni Comune è un mondo a sé. Chiaramente le diverse realtà sono frutto delle differenti vicende territoriali, di finanziamenti usati nell’uno o nell’altro modo, a volte presenti, a volte mai visti, a volte sprecati, fatto sta che anche questa norma dà grande peso agli sportelli unici, senza che le strutture siano veramente tutte pronte.

Va tra l'altro tenuto presente che le pratiche di tipo ambientale non sono quasi mai standard ed uguali a se stesse a causa dell'estrema variabilità delle componenti ambientali (una sola autorizzazione allo scarico dovrebbe tener conto dell'impianto che la genera, con tutte le sue variabili, del corso d'acqua o della rete dove recapita, del clima, del contesto territoriale, delle normative cogente ecc.); è evidente che non si può pretendere che i SUAP acquisiscano tutte queste competenze, tanto più *“con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente”*, come prevede il DPR (art. 12), né è comunque necessario che le abbiano tutte, visto che l'ente competente in materia è la Provincia, ma certo per evitare che il ruolo del SUAP si limiti ad un mero passaggio di posta, sarebbe stato utile che ci fosse almeno una formazione di base in materia ambientale, a tutto vantaggio del buon funzionamento del sistema.

Sempre in merito alla variabilità delle pratiche ambientali, c'è inoltre da augurarsi che le Province, che avranno il compito di entrare realmente nel merito delle pratiche autorizzative, non chiudano del tutto le porte (o i telefoni) alle imprese, nonostante il decreto preveda che queste ultime si interfaccino solo con i SUAP. Proprio per le varie casistiche che si affrontano in campo di autorizzazioni ambientali, è spesso utile, nei casi più particolari, confrontarsi almeno informalmente con l'ente ambientale competente prima di presentare la pratica, in modo da definire già a priori il modo di procedere, evitando perdite di tempo sia all'ente che all'impresa. Questo funzione di consulenza che molti enti di controllo hanno, resta indispensabile sia per ottimizzare i tempi, sia per far sì che il rapporto delle imprese con tali enti non sia meramente quello di controllore-controllato, ma, fin dove possibile e consentito, anche di collaborazione per trovare le soluzioni migliori per tutti.

Infine, un'ultima considerazione, o meglio un'ultima preoccupazione: questa nuova autorizzazione viene rilasciata con una durata di ben 15 anni, salvo i casi, previsti dall'art. 5 comma 5 del DPR, di incompatibilità con gli obiettivi stabiliti dagli strumenti di pianificazione di settore o di modifiche legislative; sulla base degli avvicendamenti di norme ambientali che hanno caratterizzato gli ultimi 15 anni, si può senza dubbio prevedere che tale periodo sarà facilmente accorciato proprio dalle modifiche legislative, pertanto sarebbe stato più realistico programmare una durata minore. Va ricordato che, sebbene l'obiettivo dichiarato della norma sia semplificare e ridurre gli oneri delle PMI, stiamo sempre parlando di adempimenti in materia ambientale che dovrebbero avere comunque come obiettivo quello della tutela dell'ambiente. Un provvedimento autorizzativo, comprensivo tra l'altro di più aspetti ambientali diversi, che abbia una durata così lunga, deve necessariamente essere accompagnato da un serio e concreto programma di controlli, sia da parte dell'impresa intestataria che da parte degli organi di controllo per evitare che, senza la preoccupazione di un rinnovo a breve termine, cali la soglia di attenzione sulle conseguenze ambientali che una certa attività può avere.

Il DPR prevede genericamente che nell'AUA siano definite “le modalità di svolgimento delle attività di autocontrollo”, pertanto la responsabilità per un'adeguata tutela dell'ambiente da un lato viene messa in capo alle imprese, che devono investire molto sulle attività di autocontrollo, e dall'altro alla Provincia e gli altri enti che con essa collaborano, che dovranno agire attraverso la valutazione di tali autocontrolli, le prescrizioni inserite nel provvedimento, nonché, laddove previsto e possibile, con i proprio interventi di controllo.

Barbara Zecchin

*Pubblicato il 15 ottobre 2013*