

L'Autorizzazione Unica Ambientale



Il testo dell'intervento presentato al convegno Uniaria

Beatrice Anelli, Stefania Galasso - Servizio Ambiente della Provincia di Parma



PREMESSA

Il 13 giugno 2013 è entrato in vigore il Regolamento che introduce l'AUA/Autorizzazione Unica Ambientale (emanato con Decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 2013, n. 59 - pubblicato sul Supplemento ordinario n. 42 alla Gazzetta Ufficiale 29 maggio 2013, n. 124, - in attuazione dell'art. 23 del decreto-legge n. 5/2012, il cosiddetto "decreto semplificazioni" del Governo Monti, convertito con legge n. 35/2012).

L'AUA è un provvedimento autorizzativo unico, che sostituisce e comprende i titoli abilitativi in materia ambientale, che prima l'impresa doveva chiedere e ottenere separatamente, di seguito elenca:

- autorizzazione agli scarichi (Capo II del Titolo IV della Sezione II della Parte Terza del D.Lgs n. 152/2006 e smi);
- comunicazione preventiva

(art. 112 del D.Lgs n.152/2006 e smi) per l'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento, delle acque di vegetazione dei frantoi oleari e delle acque reflue provenienti dalle aziende ivi previste;

- autorizzazione alle emissioni in atmosfera per gli stabilimenti di cui all'art. 269 del D.Lgs n.152/2006 Parte Quinta e smi;
- autorizzazione generale di cui all'art. 272 del D.Lgs n.152/2006 Parte Quinta e smi;
- comunicazione o nulla osta in materia di impatto acustico (art. 8, commi 4 o 6 della Legge n.447 del 1995 e smi);
- autorizzazione all'utilizzo dei fanghi derivanti dal processo di depurazione in agricoltura (art.9 del D.Lgs 99/1992 e smi);
- comunicazioni in materia di

rifiuti di cui agli articoli 215 e 216 D.Lgs n. 152/2006 Parte Quarta e smi.

L'AUA avrà durata pari a 15 anni a decorrere dalla data di rilascio.

Possono richiedere l'AUA:

- le Piccole e Medie Imprese (PMI) come individuate dall'art. 2 del DM 18 aprile 2005 di seguito testualmente citato: *DM 18 aprile 2005, articolo 2. 1) La categoria delle microimprese, delle piccole imprese e delle medie imprese (complessivamente definita PMI) è costituita da imprese che: a) hanno meno di 250 occupati, e b) hanno un fatturato annuo non superiore a 50 milioni di euro, oppure un totale di bilancio annuo non superiore a 43 milioni di euro. 2) Nell'ambito della categoria delle PMI, si definisce piccola impresa l'impresa che: a) ha meno di 50 occupati, e b)*





ha un fatturato annuo oppure un totale di bilancio annuo non superiore a 10 milioni di euro. 3) Nell'ambito della categoria delle PMI, si definisce microimpresa l'impresa che: a) ha meno di 10 occupati, e b) ha un fatturato annuo oppure un totale di bilancio non superiore a 10 milioni di euro".

- gli impianti non soggetti ad Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA), cioè le categorie di attività industriali che non rientrano tra quelle specificate nell'Allegato VIII alla Parte Seconda del D.Lgs n. 152/2006 e s.m.i., quindi anche le grandi imprese come da Circolare del Ministero dell'Ambiente e della Tutela e del Territorio e del Mare avente Prot. n. 49801/gab del 7/11/2013, recante chiarimenti interpretativi relativi alla disciplina dell'autorizzazione unica ambientale nella fase di prima applicazione del decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 2013 n. 59.

PROBLEMATICHE: COINVOLGIMENTO DI MOLTEPLICI SOGGETTI DA COORDINARE

La procedura AUA vede coinvolti due soggetti primari di cui occorre gestire le interazioni: lo Sportello Unico Attività Produttive (SUAP) in qualità di Autorità Procedente e la Provincia in qualità di autorità competente. Tuttavia, comprendendo diversi titoli abilitativi, oltre al SUAP ed alla Provincia, tale procedura comporta il coinvolgimento di diversi soggetti chiamati ad esprimere parere/rilasciare nullaosta/autorizzazioni in merito ai titoli abilitativi di volta in volta contemplati nell'istanza AUA che è necessario coordinare.

Occorre evidenziare, poi, che alla Provincia è stata attribuita la competenza a livello generale dell'AUA in cui, però, rientrano dei titoli abilitativi di competenza di altri Enti, quali ad esempio la "comunicazione o nulla osta in materia di impatto acustico (art. 8, commi 4 o 6 della Legge n.447 del 1995 e smi)" attribuita dallo Stato ai Comuni.

Tutto ciò implica una importante azione di coordinamento, che al momento viene svolta dalla della Provincia a vari livelli:

- coordinamento interno dei Uffici della Provincia;
- coordinamento con i SUAP;
- coordinamento con gli Enti chiamati ad esprimersi in merito ai titoli abilitativi contemplati nell'AUA (ARPA, AUSL nelle varie strutture, Gestori del SII, Gestori dei corpi idrici superficiali, Comuni, ecc.).

PROBLEMATICHE: CRITICITÀ DOVUTE ALLA TEMPISTICA STRINGENTE DETTATA DAL DPR 59/2013

Tali criticità, di particolare rilevanza per i procedimenti per i quali la durata dell'istruttoria è di 90 gg, fatte salve le sospensioni previste per legge, possono avere risvolti negativi nei confronti dell'utenza. Occorre, però, prestare una particolare attenzione al rispetto dei tempi non solo nei confronti dell'utente "azienda", ma anche degli altri Enti coinvolti (come appunto la Provincia), anche in considerazione delle

specifiche sanzioni a carico della PA previste dal DL 69/2013.

E' l'Autorità Procedente (SUAP) che dovrebbe rispondere dei ritardi, anche se molto spesso l'incastro dei vari pareri da recepire è causa dello stesso ritardo istruttorio.

Criticità dovute ad alcuni aspetti di difficile applicazione nello sviluppo istruttorio della procedura, addirittura anche per mancanza di elementi applicativi definiti entro la normativa AUA.

Non è chiaro quante sospensioni ci siano dei tempi istruttori. L'unica sospensione dei termini certa è quella legata alla richiesta di documentazione a completamento dell'istanza relativa alla completezza formale.

AZIONI DELLA PROVINCIA DI PARMA

La Provincia di Parma ha affrontato le problematiche di cui sopra:

- a livello di organizzazione e strutturazione interna realizzando: a) un gruppo di lavoro AUA in cui sono confluite delle figure caratterizzate da elevata esperienza e competenza a livello di matrici settoriali (aria, acqua, rifiuti, spandimenti, ...) appartenenti a diversi Servizi dell'Ente, quindi trasversale, coordinate da una figura organizzativa interdisciplinare; b) procedure interne AUA supportate da apposite modellazioni (ad esempio richiesta di documentazione a completamento dell'istanza); c) uno schema riassuntivo in merito all'obbligatorietà, ovvero alla facoltà per un'azienda che ne abbia i requisiti, di presentare istanza di AUA in funzione delle possibili combinazioni di tipologia di titoli abilitativi sia in possesso, sia da richiedere per l'insediamento in esame; d) l'aggiornamento continuo dei catasti AUA (come quelli delle istanze arrivate e avviate e quello dei provvedimenti

adottati, che inevitabilmente si intrecciano con i catasti dei provvedimenti delle matrici settoriali in essere);

- a livello di coordinamento dei SUAP: a) predisposizione di un percorso "istruttivo" e "istruttorio" condiviso; b) incontri con i SUAP; c) assistenza procedurale ai SUAP
- nei confronti dell'utenza: a) attraverso l'implementazione di specifiche pagine di facile fruizione sul Portale Ambiente della Provincia di Parma (quando presentare l'AUA, come presentarla, ecc.); b) attraverso la predisposizione di FAQ sulle principali domande rivolte in merito all'AUA; c) attraverso l'utilizzo di una modulistica semplificata; d) attraverso la costruzione di un percorso di monitoraggio delle singole procedure in istruttoria, attraverso il principio della massima trasparenza.

COORDINAMENTO TRA PROVINCE DELL'EMILIA-ROMAGNA E REGIONE EMILIA-ROMAGNA IN MERITO AI PROBLEMI INTERPRETATIVI DEL DPR 59/2013

E' importante che via sia un coordinamento tra le Province dell'Emilia-Romagna, in qualità di Autorità competenti per l'A.U.A., e la Regione nell'affrontare i diversi problemi interpretativi del DPR 59/2013 anche attraverso specifici tavoli tecnici.

L'A.U.A. infatti, che ribadiamo essere un'unica autorizzazione che sostituisce tutte le principali autorizzazioni ambientali "settoriali", ha come obiettivo una notevole semplificazione burocratica e, questa almeno è l'intenzione del legislatore, che dovrebbe portare ad un risparmio di costi e tempi per le imprese. Tutto ciò appunto è sulla carta, frutto delle migliori intenzioni, però a livello pratico si pongono numerosi dubbi operativi





quasi paralizzanti, che non sfuggono agli addetti ai lavori.

La Regione Emilia Romagna, quindi, si è fatta promotrice di un incontro di riflessione sull'AUA, fortemente voluto da alcune Province (tra cui Provincia di Parma, che ha trasmesso, in occasione degli incontri del Tavolo tecnico per la modulistica, un primo elenco dettagliato di dubbi/riflessioni sull'applicabilità della normativa), per un primo confronto tra le stesse a cui hanno partecipato i colleghi dei servizi Ambiente delle Province, compresi alcuni colleghi che si occupano dell'agricoltura, inseriti, nell'ambito dell'organizzazione dei servizi del proprio ente, nello stesso servizio ambiente (da cui, peraltro, sono pervenuti molti dubbi/interventi: a titolo di esem-

pio il fatto che difficilmente una comunicazione agronomica sarà sottratta alla disciplina dell'Aua – facoltatività prevista dall'art. 3 comma 3 – visto che verosimilmente anche il più piccolo insediamento produttivo dovrà essere provvisto di una autorizzazione per le acque reflue domestiche...) e i funzionari del coordinamento regionale dei Suap, invitati dalla Regione – Servizio Ambiente. Ciò che è uscito dall'incontro, comunque arricchente, è la condivisione di tantissimi dubbi senza che si avessero linee comuni, almeno nell'ambito regionale, soprattutto per questa prima fase di vigenza della nuova normativa rispetto alla quale ci si trova piuttosto impreparati a dare risposte certe al territorio.

Dall'incontro ci si è congedati con la promessa di emanare una circolare che contenesse le prime "linee guida" comuni, per tentare di applicare una normativa troppo contraddittoria e lacunosa comunque vigente. Al momento per il territorio emiliano-romagnolo non presente.

Quindi, in tale situazione, le Province dovendo comunque dare risposte tempestive al territorio, hanno deciso di condividere i dubbi della normativa sull'A.U.A. che, a distanza di mesi dall'entrata in vigore del D.P.R. n. 59/2013, non risultano sciolti, facendo il punto della situazione in un incontro tenutosi presso la sede della Provincia di Bologna.

In presenza di interpretazioni non condivise della normativa, si è de-



ciso di formulare specifici quesiti da sottoporre all'attenzione della Regione Emilia Romagna ed eventualmente ai Ministeri dell'Ambiente e della Funzione Pubblica che per l'opportuno approfondimento del caso di seguito vengono integralmente richiamati:

- nell'ambito delle autorizzazioni uniche rilasciate ai sensi del D.Lgs. 387/03 e s.m.i. (energia-fonti rinnovabili) o del D.Lgs.115/08 e s.m.i. (energia – impianti di cogenerazione) o del D.Lgs.152/06 e s.m.i. – Parte Quarta – art. 208 (rifiuti) o nell'ambito della procedura energetica semplificata (PAS) ai sensi del D.Lgs. 28/2011, per la realizzazione ed esercizio di impianti di produzione di energia elettrica o di recupero/smaltimento rifiuti, in occasione della scadenza del primo dei titoli abilitativi elencati all'art. 3 comma 1 del DPR 59/2013 (autorizzazione allo scarico dei reflui, autorizzazione alle emissioni in atmosfera, ecc.), la domanda di rinnovo deve essere presentata nell'ambito del procedimento unico ai sensi della normativa dell'energia o dei rifiuti oppure nell'ambito di un procedimento AUA?;
- per un nuovo impianto di produzione di energia elettrica che deve dotarsi di autorizzazione unica rilasciata ai sensi del D.Lgs. 387/03 e s.m.i. o del D.Lgs.115/08 e s.m.i. o di PAS ai sensi del D.Lgs. 28/2011 oppure per un nuovo impianto di recupero/smaltimento rifiuti che deve dotarsi di autorizzazione unica rilasciata ai sensi del D.Lgs. 152/06 e s.m.i. – Parte Quarta – art. 208, tale autorizzazione deve contenere l'AUA o inglobare le autorizzazioni di settore (autorizzazione allo scarico dei reflui, autorizzazione alle emissioni in atmosfera, ecc.);
- se il proponente non è un'impresa ma un ente (Comune, Consorzio, Azienda USL, Università, ecc.) l'attività produttiva che ha scarichi o emissioni deve dotarsi di AUA o di autorizzazioni di settore? Nel caso in cui l'Ente debba dotarsi di AUA, la stessa va presentata direttamente all'autorità competente (Provincia) o al SUAP?;
- si richiede inoltre se il DPR 59/2013 (e la conseguente Autorizzazione Unica Ambientale), si applica anche nel caso di soggetti pubblici titolari di scarichi di acque reflue industriali (centrali di potabilizzazione, centri di raccolta rifiuti urbani, officine di servizio ...) ed ai Gestori dei Servizi Idrici Integrati titolari di acque reflue urbane originate da sistemi fognari-depurativi (reti fognarie unitarie o separate acque nere ed acque meteoriche costituite da condotte, impianti di sollevamento, di depurazione e generanti scarichi intermedi da scolmatori terminali da depuratori o non depurati) gestiti nell'ambito del Sistema idrico Integrato. Si richiede questo chiarimento anche alla luce che gli impianti di depurazione possono avere anche la matrice emissioni in atmosfera generate dalla linea fanghi;
- quando nel DPR 59/2013 si parla di "impianto", tale definizione coincide con quella di "stabilimento" di cui all'art. 268 del D.Lgs.152/06 e s.m.i. Parte Quinta?;
- il DPR 59/2013 all'art 4 commi 1, 2 e 3 tratta sia la verifica di completezza, sia la richiesta di integrazioni della documentazione allegata alla domanda di AUA. Premesso che non è chiaro come debba svilupparsi il procedimento re-

lativo all'AUA con particolare riferimento alla richiesta dei pareri e ai tempi entro cui gli enti sono tenuti ad esprimersi, si è ragionato ipotizzando che, nel caso di procedimento amministrativo avente complessivamente durata pari a 90 giorni (art 4 commi 4 e 7), è auspicabile che la verifica di completezza coincida con la richiesta di integrazioni da effettuarsi, da parte di tutti i soggetti competenti in materia ambientale, nei primi 30 giorni di procedimento. Solo nel caso invece di un procedimento amministrativo più complesso avente durata superiore a 90 giorni (ossia procedimento art 4 comma 5) la conferenza dei servizi è obbligatoria e pertanto, dopo avere fatto una preliminare verifica di completezza della documentazione presentata, in ambito di Conferenza dei Servizi si richiedono le eventuali integrazioni. E' corretta questa lettura del DPR 59/2013? Ci si chiede, inoltre, se la sospensione dei termini, come prevista dal comma 7 dell'art. 2 della L. 241/90 e s.m.i e a cui l'art. 4 comma 3 del D.P.R. n. 59/2013 rimanda, debba essere applicata una sola volta nell'ambito dell'intero procedimento dell'A.U.A. quindi complessivamente sia per la completezza formale dell'istanza che per le integrazioni relative all'oggetto dell'istanza presentata, o se invece, il legislatore, nel tentare di suddividere il procedimento in più fasi, abbia voluto introdurre la possibilità di sospendere i termini anche per la completezza formale dell'istanza, fermo restando che per le integrazioni di merito tale istituto era già previsto? Tale problema si pone per i procedimenti



amministrativi aventi complessivamente durata pari a 90 giorni (art 4 commi 4 e 7 del D.P.R. n. 59/2013) perché, a differenza di quelli con durata superiore a 90 giorni, non è previsto un prolungamento dei termini per la conclusione del procedimento (da 120 a 150 gg) in caso di richiesta di integrazione di documentazione. Infine, nel caso in cui i vari enti interessati rilevino carenze documentali o necessità di richiedere integrazioni, a chi lo comunicano? Provincia? Suap? E' l'autorità competente che deve richiedere integrazioni ai Suap (anche per conto di altri Enti)?;

- poiché la disciplina dell'AUA non contiene alcunché in merito al regime sanzionatorio e non potrebbe essere diversamente perché le stesse sanzioni devono comunque essere previste da una legge, da una norma di rango primario

della quale ci si auspica una uscita a breve visto che l'AUA è priva di copertura sanzionatoria (le sanzioni previste dal D. lgs. n. 152/06 sono infatti specificamente riferite alle autorizzazioni settoriali ...) ci si chiede quale è il sistema sanzionatorio di riferimento? La Provincia quale autorità competente per l'AUA, quali poteri di controllo/sanzionatori ha in caso di violazione delle prescrizioni contenuto nel provvedimento autorizzatorio? Diffida? Sospensione? Revoca? In base a quale normativa?

In particolare, per le matrici che attualmente rimangono di competenza comunale (scarichi in pubblica fognatura e rumore), sebbene il DPR n. 59/2013 individui la competenza dell'AUA nella Provincia, quest'ultima che poteri di controllo e/o sanzionatori ha per le suddette matrici? Forse vi è corresponsabilità tra Comune e Provincia?

Tutto ciò premesso, considerando che la Provincia "adotta" l'AUA e il Suap "rilascia" l'AUA, l'eventuale emanazione di provvedimenti sanzionatori (quali diffida, sospensione, ecc...) non dovrebbe pervenire dal Suap?

In caso affermativo, Provincia e Comune quale supporto devono fornire al Suap in vista dell'emanazione di detto provvedimento?

AZIONI SUCCESSIVE AL RILASCIO DELL'AUA

Il DPR 59/2013 non entra nel merito di cosa succede una volta rilasciata l'AUA; ad esempio su quale sia la disciplina sanzionatoria da seguire. Su quali ruoli siano attribuiti ai vari Enti coinvolti nel rilascio dell'AUA. Se gli eventuali provvedimenti debbano essere ancora emessi nel rispetto, ad esempio, del D.Lgs. 152/06 e.s.m.i..