

L'AUTORIZZAZIONE UNICA AMBIENTALE, TRA ESIGENZE DI SEMPLIFICAZIONE E PROFILI DI CRITICITÀ.

Ermanno Santoro *¹

SOMMARIO: **1.-** Introduzione; **2.-** Ambito di applicazione; **3.-** La natura giuridica dell'AUA; **4.-** Profili procedurali; **5.-** Considerazioni conclusive.

Presentazione del lavoro

1.- Introduzione.

Il D.P.R. 13.3.2013, n. 59²: *Regolamento recante la disciplina dell'autorizzazione unica ambientale 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'art. 23 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla Legge 4 aprile 2012, n. 35*, si innesta nella generale tendenza alla semplificazione burocratica che ha connotato le ultime Legislature.

In particolar modo, nel campo del diritto dell'ambiente, tale esigenza di razionalizzazione è stata da tempo evidenziata³, anche in ragione della complessità della normativa di settore e dei conseguenti molteplici e spesso irragionevoli adempimenti burocratici gravanti sul settore industriale⁴.

In tale ottica va letta la delega, in favore del Governo, finalizzata a: *“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”*⁵.

La legge delega precisa, inoltre, che il D.P.R. n. 59/2013 doveva essere emanato anche sulla base dei risultati del programma cd. “taglio-oneri”, previsto dall'art. 25, D.L. n. 112/2008 e, soprattutto, nel rispetto degli artt. 20, 20 bis e 20 ter, L. n. 59/1997 (cd. *“Legge Bassanini”*).

E', pertanto, evidente come l'istituzione dell'AUA sia frutto del lavoro di semplificazione imposto dall'Unione Europea con il programma di tagli ai costi burocratici per le imprese, avviato dalla Commissione Europea⁶ e finalizzato alla riduzione (da attuarsi entro il 2012)⁷ di almeno il 25% degli oneri amministrativi gravanti sulle imprese⁸.

Non è un caso, quindi, che proprio nell'ambito del programma di misurazione e riduzione degli oneri previsto dall'art. 25, D.L. n. 112/2008, il Ministero dell'Ambiente abbia individuato,

¹*Avvocato in Salerno.

² Pubblicato nella G.U. 29.5.2013, n. 124, S.O..

³ Vedi, sul punto, M. Renna, *Le semplificazioni amministrative (nel d.lgs. n. 152 del 2006)* in M.P. Chiti e R. Ursi (curr.), *Studi sul Codice dell'Ambiente*, Torino, 2009.

⁴ Vedi, a conferma, la *Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia*, redatta dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, approvata con deliberazione n. 57 del 2.8.2002 dal CIPE e pubblicata nella G.U. n. 255 del 30.10.2002, n. 205, S.O..

⁵ Vedi art. 23, comma 1, D.L. n. 5/2012, , convertito, con modificazioni, nella L. n. 35 del 4.4.2012, cd. *Decreto Semplificazioni*.

⁶ *“Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union”* del 24.1.2007.

⁷ Vedi, per un esame esaustivo, S. Barbieri, *I piani di riduzione degli oneri amministrativi in Europa: esperienze a confronto* in A. Natalini e G. Tiberi (curr.) *ASTRID, La tela di Penelope. Primo rapporto Astrid sulla qualità della regolazione e la semplificazione burocratica*, Bologna, 2010.

⁸ La Commissione Europea ha stimato, con il suddetto programma, che per l'Italia i costi amministrativi sono pari al 4,6% del Pil.

come una delle maggiori criticità per le imprese, la molteplicità delle tipologie di autorizzazioni ambientali che le aziende debbono acquisire per lo svolgimento della propria attività⁹.

In generale, come evidenziato, il Legislatore nazionale inserisce l'istituto dell'AUA nel più ampio disegno di razionalizzazione della copiosa e contraddittoria normativa ambientale, elaborata quasi integralmente in ambito comunitario e frequentemente recepita, in sede nazionale, senza un reale ed efficace coordinamento.

Sulla base di tale premessa va letto il richiamo agli artt. 20 e ss., L. n. 59/97 contenuto nella legge delega che, però, va temperato con la delicatezza degli interessi in gioco, in quanto la tutela della "materia ambiente"¹⁰ va realizzata in un'ottica di conservazione non solo nel presente ma anche a favore delle generazioni future, nel rispetto del principio "dello sviluppo sostenibile"¹¹.

Del resto, è la stessa Legge "Bassanini" a prevedere, tra le modalità di semplificazione e riassetto normativo, l'eliminazione degli interventi amministrativi autorizzatori, a condizione che essi non contrastino con gli interessi pubblici finalizzati alla: "Salvaguardia del patrimonio culturale e dell'ambiente"¹².

Tornando alla legge delega, va evidenziato che il Parlamento non si è limitato ad un generico richiamo ai principi di semplificazione della Legge "Bassanini", ma ha anche dettagliatamente previsto gli obiettivi che il Governo avrebbe dovuto realizzare con il regolamento delegato.

In particolar modo, l'AUA doveva sostituire: "Ogni atto di comunicazione, notifica ed autorizzazione previsto dalla legislazione vigente in materia ambientale"¹³ ed essere rilasciata da un unico ente.

Inoltre il procedimento doveva: "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"¹⁴, senza comportare ulteriori oneri a carico delle imprese.

Nonostante quanto innanzi, il Regolamento¹⁵, come meglio si dirà in seguito, non ha completamente soddisfatto gli obiettivi fissati dalla delega, soprattutto con riferimento alla limitatezza dei procedimenti ricompresi nell'AUA (almeno in questa fase iniziale) e al mancato rispetto del principio di proporzionalità degli adempimenti amministrativi.

2.- Ambito di applicazione.

L'art. 2, comma 1, lett. b), del D.P.R. n. 59/2013 individua, quale Autorità competente, in via principale, le provincie, fatta salva la possibilità per le regioni di attribuire ad enti diversi¹⁶ le competenze in tema di AUA.

⁹ La scheda di misurazione degli oneri amministrativi delle imprese è reperibile al sito internet: www.funzionepubblica.gov.it/media/710846/scheda%20moa%20amb%20ii%20def.pdf.

¹⁰ Vedi per una puntuale disamina D. Amirante *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, in P. Dell'Anno e E. Picozza (curr.) *Trattato di diritto dell'Ambiente*, vol. I, Padova, 2012 e, in generale, S. Maglia, *Diritto ambientale*, Milano, 2011.

¹¹ Vedi Rapporto della Commissione Mondiale su Ambiente e Sviluppo del 1987 (cd. "Rapporto Brundtland") che fornisce, per la prima volta, la definizione di sviluppo sostenibile, il quale: "Consiste nello sviluppo che soddisfa i bisogni della generazione presente, senza compromettere la possibilità per le generazioni future di soddisfare i propri" ma anche, per una puntuale disamina, Costato L., Manservigi S., *Profili di diritto ambientale nell'Unione Europea*, Padova, 2012; Mezzetti L., (cur.) *Manuale di diritto ambientale*, Padova, 2001.

¹² Art. 20, comma 3, lett. d), L. n. 59/97.

¹³ Art. 23, D.L. n. 5/12 cit..

¹⁴ Art. 23, cit..

¹⁵ DPR n. 59/13.

¹⁶ L'art. 2, comma 1, lett. b) del Regolamento individua: "La Provincia o la diversa autorità indicata dalla normativa regionale quale competente ai fini del rilascio, rinnovo e aggiornamento dell'autorizzazione unica ambientale, che 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, ovvero nella determinazione motivata di cui all'articolo 14-ter, comma 6-bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241".

A prima vista, sembrerebbe che l'obiettivo di semplificazione prefissato dal Legislatore delegante sia stato raggiunto con la individuazione di una sola P.A. competente al rilascio, rinnovo o aggiornamento dell'AUA.

In realtà, come meglio si vedrà in seguito, la titolarità di quasi tutti i procedimenti attualmente sostituiti dall'AUA era già in capo alle provincie (sia direttamente che mediante deleghe da parte delle regioni), con la conseguenza di ridurre significativamente la portata innovativa dell'AUA.

Oltre a quanto innanzi, la scelta del Governo di individuare nelle provincie l'Autorità competente, contrasta con il generale riordino del governo locale già da tempo *in itinere* e che vede le provincie destinate a scomparire e, comunque, fortemente ridimensionate nelle loro competenze¹⁷.

I soggetti destinatari dell'AUA sono individuati dall'art. 1 del D.P.R. n. 59/2013 nelle Piccole e Medie Imprese *ex art. 2, D.M. Attività Produttive 18.4.2005*¹⁸, nonché in tutti gli impianti non sottoposti ad Autorizzazione Integrata Ambientale¹⁹.

Vengono, poi, ulteriormente esclusi tutti i progetti di impianti sottoposti a Valutazione di Impatto Ambientale, a condizione che il Legislatore, statale e regionale, disponga che il provvedimento finale della VIA comprenda e sostituisca tutti gli altri atti di assenso, comunque denominati, in materia ambientale.

Tale previsione è, ad oggi, applicabile esclusivamente agli impianti di competenza statale²⁰, stante l'espressa disposizione dell'art. 26, comma 4, D. Lgs. n. 152/2006 ed in mancanza di una specifica normativa regionale.

Nel caso in cui l'impianto sia sottoposto alla procedura di verifica dell'assoggettabilità a VIA (cd. "*screening*"²¹), l'AUA potrà essere richiesta solo all'esito negativo del detto procedimento²².

Il primo presupposto individuato nel regolamento per il rilascio dell'AUA è che il soggetto richiedente sia una PMI²³.

L'art. 2, D.M. *cit.* distingue, poi, tra "piccole imprese"²⁴ e "microimpresa"²⁵.

Tuttavia tale ulteriore distinzione non è stata riproposta nel regolamento AUA.

Quanto innanzi segna un primo limite del DPR n. 59/2013, poiché un'ulteriore gradazione delle semplificazioni previste dal regolamento AUA, in base alla suddetta distinzione, avrebbe garantito una maggiore aderenza al dettato della legge delega, la quale espressamente prevedeva che il Regolamento dovesse essere emanato nel rispetto del principio di proporzionalità degli adempimenti amministrativi ed in relazione alla effettiva dimensione dell'impresa.

Tra l'altro la suddetta classificazione, avente origine comunitaria,²⁶ è stata più volte sottoposta al vaglio della Giustizia Amministrativa (soprattutto in tema di concessioni di agevolazioni) e, in conformità con la prevalente giurisprudenza europea²⁷, il Giudice Amministrativo ne ha sempre

¹⁷ Vedi, in tale senso, la L. n. 56 del 7.4.2014, Disposizioni sulle città metropolitane, sulle provincie, sulle unioni e fusioni di comuni, pubblicata sulla G.U. n. 81 del 7 aprile 2014, la quale ha fortemente ridimensionato le competenze delle provincie, in attesa del loro generale riordino, tra l'altro, non prevedendo, tra le funzioni primarie ad esse attribuite, alcuna competenza ambientale.

¹⁸ Pubblicato sulla G.U. n. 238 del 12.10.2005.

¹⁹ Disciplinata dal Titolo III *bis* del D. Lgs. N. 152/2006, recentemente emendato dal D. Lgs. 4.3.2014, n. 46 con il quale è stata tardivamente recepita la Direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali ed alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento.

²⁰ Individuati nell'all. II alla parte II del D. Lgs. n. 152/2006.

²¹ Prevista dall'art. 20 del D. Lgs. n. 152/2006.

²² Vedi art. 3, comma 4, D.P.R. n. 59/13.

²³ Ai sensi dell'Art. 2, D.M. *cit.*, una PMI è una società con meno di 250 dipendenti e un fatturato annuo non superiore a 50 milioni di Euro o un bilancio annuo non superiore a 43 milioni di Euro.

²⁴ Imprese con meno di 50 occupati, e un fatturato annuo oppure un totale di bilancio annuo non superiore a 10 milioni di Euro.

²⁵ Imprese con meno di 10 occupati e un fatturato annuo oppure un totale di bilancio annuo non superiore a 2 milioni di Euro.

²⁶ Vedi Raccomandazione 96/280/CE della Commissione Europea del 3.4.1996 e allegato I alla Raccomandazione 2003/361/CE della Commissione Europea del 6.5.2003.

²⁷ Vedi Corte di Giustizia delle Comunità Europee 29.4.2004, n. 91.

fornito una lettura sostanzialistica, al fine di impedire che la stessa definizione di PMI potesse essere aggirata sulla base di ragioni puramente formali²⁸.

Invero, con la prima circolare interpretativa, emanata a pochi mesi dall'entrata in vigore dell'AUA, il Ministro dell'Ambiente ha chiarito che il suddetto requisito, di fatto, è da considerarsi "assorbito" dal secondo il quale prevede che l'impianto soggetto ad autorizzazione non debba essere sottoposto ad AIA²⁹.

Tuttavia, l'interpretazione autentica fornita dal Ministro dell'Ambiente, se da un lato amplia la platea dei soggetti destinatari dell'AUA, dall'altro, di fatto, svuota di ogni significato la previsione del requisito di PMI in capo al gestore dell'impianto.

Tanto si pone in contrasto non solo con il complessivo disposto del Regolamento ma anche con quello della stessa legge delega che, come evidenziato, ha statuito che il procedimento dell'AUA avrebbe dovuto essere improntato al principio di proporzionalità degli adempimenti amministrativi, parametrato alla dimensione dell'impresa e alla tipologia di attività svolta.

Ad ogni buon conto, l'indagine sulla reale natura di PMI del soggetto richiedente assume autonomo rilievo al fine di evitare un indebito godimento, da parte di soggetti imprenditoriali non aventi la qualifica sostanziale di PMI, dei benefici derivanti dal rilascio dell'AUA, come, ad esempio, quelli afferenti la durata della stessa, che il regolamento ha fissato in quindici anni³⁰.

Ne consegue, dunque, il dovere per l'autorità competente al rilascio, di verificare anche eventuali presenze di influenze dominanti tra società che solo formalmente potrebbero avere i requisiti di cui al D.M. Attività Produttive del 18.4.2005.

Ulteriore requisito per il rilascio dell'AUA è, come visto, che l'impianto non sia assoggettabile ad AIA.

Al riguardo, va certamente valutata in modo positivo l'introduzione, nell'ordinamento nazionale, dell'istituto in esame, in quanto l'AUA va a colmare l'incongruenza derivante dalla mancanza di una procedura semplificata per tutte le attività di scarso impatto ambientale, rispetto a quelle ben più inquinanti svolte negli impianti sottoposti ad AIA³¹.

Si evidenzia che l'AUA sostituisce il rilascio di autorizzazioni diverse rispetto a quelle previste per l'AIA.

Ad esempio, l'AUA, a differenza dell'AIA, non sostituisce l'Autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti prevista dall'art. 208, D. Lgs. n. 152/2006³².

Va, comunque, detto che l'elenco delle autorizzazioni incluse nell'AUA non è, come meglio si vedrà in seguito, da intendersi tassativo, a differenza di quello AIA.

Ritornando agli impianti assoggettabili all'AUA va evidenziato che, il D.P.R. n. 160/2010³³ che, come meglio si vedrà in seguito, costituisce il paradigma procedurale dell'AUA esclude dalla

²⁸ Cfr., da ultimo, Cons. Stato, sez. IV, 4.3.2014, n. 1020.

²⁹ Vedi Circolare recante chiarimenti interpretativi alla disciplina dell'autorizzazione unica ambientale nella fase di prima applicazione del decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 2013, n. 59 7 novembre 2013, del MATTM, prot. n. 0049801/Gab del 7.11.2013.

³⁰ Vedi art. 4, D.P.R. n. 59/2013.

³¹ Gli impianti sottoposti ad AIA sono quelli individuati negli all.ti VIII e XII alla parte II del D.Lgs. n. 152/2006, da ultimo modificata dal D. Lgs. n. 46/2014.

³² Vedi, per una sintetica disamina dell'istituto, la voce *art. 208 del D.Lgs. n. 152/2006* in L. Costato e F. Pellizzier (curr.) *Commentario breve al Codice dell'Ambiente*, II edizione, Padova, 2012.

³³ 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, pubblicato sulla G.U. 30.9.2010, n. 229, S.O..

propria applicazione ulteriori impianti (quali, ad es. gli impianti e le infrastrutture energetiche)³⁴, i quali conseguentemente, vanno esclusi anche dalla disciplina dell'AUA³⁵.

3.- Natura giuridica dell'AUA.

Il Regolamento prevede che l'AUA si sostituisca (*rectius* ricomprenda):

- l'autorizzazione agli scarichi di acque reflue³⁶;
- la comunicazione preventiva per l'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento, delle acque di vegetazione dei frantoi oleari e delle acque reflue provenienti dalle aziende ivi previste³⁷;
- l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera³⁸;
- l'autorizzazione di carattere generale alle emissioni in atmosfera³⁹;
- la comunicazione o nulla osta preventivo per le emissioni acustiche⁴⁰;
- la autorizzazione all'utilizzo dei fanghi derivanti dal processo di depurazione in agricoltura⁴¹;
- la comunicazioni in materia di rifiuti: autosmaltimento rifiuti ed esercizio di operazioni di recupero di rifiuti (pericolosi e non)⁴².

Tale elenco, come anticipato, non è tassativo, in quanto l'art. 3, comma 2, del Regolamento espressamente prevede la possibilità per le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano di individuare ulteriori procedimenti in materia ambientale da ricomprendersi nell'AUA.

L'eventuale inclusione di ulteriori provvedimenti, tuttavia, è limitata dall'obbligatorio rispetto della disciplina comunitaria e nazionale vigente in materia⁴³ che, di fatto, limita fortemente l'esercizio di tale potere, tant'è che, ad oltre un anno dalla emanazione del Regolamento, nessuna Regione ha legiferato in tal senso.

Restano, tuttavia, esclusi i provvedimenti edilizi che, qualora inclusi, avrebbero certamente ampliato l'effetto della semplificazione voluta dalla legge delega.

Tale mancanza è inspiegabile alla luce della complessiva valutazione sull'impianto da autorizzarsi che le PP.AA. coinvolte nel rilascio dell'AUA saranno chiamate ad effettuare, sul modello fino ad ora seguito per l'AIA⁴⁴.

Del resto, plurimi indizi confermano l'analogia tra l'istituto in esame e l'AIA, a partire dalla disciplina delle modifiche dell'impianto.

Anche il Regolamento, infatti, fornisce una specifica definizione sia di "modifiche"⁴⁵ che di "modifiche sostanziali"⁴⁶, rimandando, però, alla normativa di settore per la loro concreta individuazione.

³⁴ Vedi art. 2, comma 4, D.P.R. cit. il quale prevede che: "Sono esclusi dall'ambito di applicazione del presente regolamento gli impianti e le infrastrutture energetiche, le attività connesse all'impiego di sorgenti di radiazioni ionizzanti e di materie radioattive, gli impianti nucleari e di smaltimento di rifiuti radioattivi, le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, nonché le infrastrutture strategiche e gli insediamenti produttivi di cui agli articoli 161 e seguenti del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163".

³⁵ Vedi, per un'analisi critica dell'istituto, L. Benedusi, "Introduzione all'Autorizzazione Unica Ambientale", in S. Maglia e A. Postiglione (curr.) *Tutela e gestione dell'Ambiente*, Bologna, 2013.

³⁶ Di cui agli artt. 124 e ss, D.Lgs. n. 152/2006.

³⁷ Prevista dall'art. 112, D.Lgs. n. 152/2006.

³⁸ Disciplinata dagli artt. 269 e ss., D.Lgs. n. 152/2006.

³⁹ Disciplinata dall'art. 272, D.lgs. n. 152/2006.

⁴⁰ Prevista dall'art. 8, commi 4 e 6, L. n. 447/1995.

⁴¹ Prevista dall'art. 9, D.Lgs. n. 99/92.

⁴² Di cui agli artt. 215 e ss, D.Lgs. n. 152/2006.

⁴³ Art. 3, comma 2, *cit*.

⁴⁴ La complessiva valutazione dell'impianto, anche con riferimento alla situazione delle matrici ambientali sia prima che dopo la chiusura è ora ritenuta fondamentale, a seguito dell'ultima modifica alla disciplina dell'AIA, introdotta dal D.Lgs. n. 46/2014.

⁴⁵ Ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. f) del Regolamento: "Ogni variazione al progetto, già autorizzato, realizzato o in fase di realizzazione o dell'impianto, che possa produrre effetti sull'ambiente".

⁴⁶ Ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. g) del Regolamento: "Ogni modifica considerata sostanziale ai sensi delle normative di settore che disciplinano gli atti di comunicazione, notifica e autorizzazione in materia ambientale compresi nell'autorizzazione unica ambientale in quanto possa produrre effetti negativi e significativi sull'ambiente".

Va, comunque, evidenziato che l'Autorità competente, nel valutare i provvedimenti da adottare in caso di modifica all'impianto, dovrà tenere conto dei rischi anche solo potenziali per l'ambiente.

Viceversa la disciplina dell'AIA fa riferimento ai soli effetti negativi e significativi sull'ambiente derivanti dalla modifica dell'impianto⁴⁷.

A questo punto è necessario interrogarsi sulla natura dell'AUA.

In via generale, è agevole ricondurre l'AUA nell'ampio *genus* dei provvedimenti autorizzatori ed, in particolare, nella specie di quelli espressi e da emanarsi all'esito di un procedimento nelle quali le PP.AA. coinvolte abbiano proceduto ad una ponderazione tra più interessi compresenti, esercitando, quindi, un'ampia potestà amministrativa discrezionale⁴⁸.

Ulteriore operazione ermeneutica da farsi è quella relativa all'individuazione delle fattispecie in cui l'AUA sia da ritenersi obbligatoria, anche a causa della formulazione incerta del Regolamento al riguardo, tant'è che la citata circolare interpretativa del Ministro dell'Ambiente⁴⁹ si è concentrata soprattutto sul punto, al fine di fornire chiarimenti in merito e di venire incontro alle numerose richieste avanzate dagli operatori di settore⁵⁰.

Al riguardo, l'art. 3, comma 1 del Regolamento, in conformità alla legge delega, afferma l'obbligatorietà dell'AUA per tutti i gestori di impianti che si trovino a chiedere il rilascio, la formazione, il rinnovo o l'aggiornamento di uno dei titoli abilitativi previsti dal DPR n. 59/13⁵¹.

Il discrimine temporale è individuato nella scadenza del primo titolo abilitativo a sostituirsi con l'AUA⁵².

Fermo restando l'obbligo di trasmissione dell'istanza per il tramite del SUAP, il Regolamento prevede due eccezioni che attribuiscono la facoltà per il Gestore⁵³ di non avvalersi dell'AUA quando:

- a) l'impianto sia soggetto solo a comunicazione, ovvero ad autorizzazione di carattere generale⁵⁴.
- b) sia possibile l'adesione all'autorizzazione di carattere generale all'emissione in atmosfera ai sensi dell'art. 272, comma 2, D. Lgs. n. 152/2006⁵⁵⁵⁶.

La circolare interpretativa del Ministro dell'Ambiente del 7.11.2013, infine, ha chiarito al riguardo che l'AUA è facoltativa anche nell'ipotesi in cui l'attività sia sottoposta a più comunicazioni o autorizzazione generali contemporaneamente.

4.- Profili procedurali.

Il procedimento per il rilascio dell'AUA delineato dal Regolamento, pur essendo improntato al principio della semplificazione, non brilla certamente per chiarezza.

Invero, è proprio negli aspetti procedurali che si rinvergono le maggiori criticità dell'istituto in esame⁵⁷.

⁴⁷ Vedi art. 5, comma 1, lett. 1 *bis*), D. Lgs. n. 152/2006.

⁴⁸ Vedi, sul punto, F. Caringella, *Manuale di Diritto Amministrativo*, VII edizione, Roma, 2014.

⁴⁹ Vedi circolare cit., in nota n. 28.

⁵⁰ Vedi, sul punto, *Linee guida applicative sul DPR 59/2013 (Autorizzazione unica ambientale)* del 24.7.2013, redatte dall'Ufficio Studi della Confindustria.

⁵¹ L'obbligatorietà è stata confermata, con interpretazione autentica, dal Ministero dell'Ambiente con la circolare del 7.11.2013, *cit.*.

⁵² Art. 10, comma 2, D.P.R. n. 59/2013, così come interpretato dalla circolare del Ministero dell'Ambiente *cit.*.

⁵³ L'art. 1, comma 2, lett. d), D.P.R. n. 59/2013 definisce il Gestore: "La persona fisica o giuridica che ha potere decisionale circa l'installazione o l'esercizio dello stabilimento e che è responsabile dell'applicazione dei limiti e delle prescrizioni disciplinate dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152".

⁵⁴ Art. 3, comma 3, D.P.R. n. 59/2013.

⁵⁵ Art. 7, comma 1, D.P.R. n. 59/2013.

⁵⁶ Per un sommario commento sull'istituto in questione, vedi M. Rossi, *Commento all'art. 272* in N. Lugaresi e S. Bertazzo (curr.) *Nuovo codice dell'Ambiente*, Santarcangelo di Romagna, 2009,

⁵⁷ Vedi, per una prima disamina dell'AUA, B. Albertazzi, *La nuova disciplina dell'A.U.A. e dell'A.I.A.*, Santarcangelo di Romagna, 2013.

Prima, però, di analizzare i profili che destano maggiore perplessità, è necessario procedere ad una breve ricostruzione del modulo procedimentale, per come è delineato dal Regolamento.

Innanzitutto, il procedimento⁵⁸, da effettuarsi esclusivamente in via telematica, prevede una prima fase di verifica dell'istanza da parte del SUAP del comune ove è ubicato l'autorizzando impianto, da concludersi, salvo necessità di integrazioni⁵⁹, entro trenta giorni.

Conclusasi la fase di verifica, da presentarsi anch'essa esclusivamente mediante modalità informatiche, vi è il primo snodo procedimentale, a seconda della presenza, tra i titoli sostituiti, di procedimenti che abbiano, o meno, una durata superiore a novanta giorni.

Qualora non ve ne siano, l'Autorità competente potrà adottare l'AUA entro novanta giorni dalla presentazione dell'istanza, trasmettendola immediatamente al SUAP per il rilascio.

Viceversa, qualora il Gestore dell'impianto richieda il rilascio di un titolo, incluso nell'AUA, il cui procedimento sia superiore a novanta giorni, l'Autorità competente dovrà obbligatoriamente far indire al SUAP una conferenza di servizi e, all'esito, adottare il provvedimento entro centoventi giorni dalla presentazione dell'istanza.

Il suddetto termine può essere prorogato fino a centocinquanta giorni, qualora sia richiesta, nell'ambito della conferenza di servizi, un'integrazione documentale, ai sensi dell'art. 14 *ter*, comma 8, L. n. 241/90.

Una prima incertezza nel disposto del Regolamento emerge con riferimento al ruolo del SUAP⁶⁰ e al suo rapporto con l'Autorità competente.

Il SUAP, mutuando i principi espressi dal D.P.R. n. 160/2010, viene individuato dal Regolamento⁶¹ come unico "*punto di accesso*" per il richiedente, il quale deve presentare obbligatoriamente la domanda per il rilascio dell'AUA allo Sportello del comune ove è ubicato il proprio impianto.

Esso si pone in una ideale posizione di intermediario tra l'Autorità competente e il gestore dell'impianto.

Del resto, con specifico riferimento alle autorizzazioni ambientali, il SUAP si è già da tempo imposto come interlocutore privilegiato delle PMI.

Già con il D.P.R. n. 227/2011, infatti, il Legislatore aveva previsto che le PMI potessero ottenere, per il tramite del SUAP, le autorizzazioni in tema di scarichi ed impatto acustico⁶².

⁵⁸ Ricalcato sul modello previsto dal D.P.R. 7.9.2010 n. 160.

⁵⁹ In tal caso è prevista la sospensione di trenta giorni del termine per la conclusione del procedimento prevista dall'art. 2, comma 7, L. n. 241/90.

⁶⁰ Lo Sportello per le attività produttive, come strumento procedimentale di semplificazione per le imprese è stato istituito con il D.P.R. 20.10.1998 n. 447, emanato in esecuzione della delega prevista dall'art. 20, della L. n. 59/97. Il SUAP è stato oggetto di diversi interventi di *restyling*, anche radicale ed in particolare dal D.P.R. n. 160/2010, che ha anche abrogato la disciplina del precedente regolamento di cui al D.P.R. n. 447/98 e recepito la direttiva 2006/123/CE (cd. "*Direttiva Bolkestein*").

Vedi, per alcune pregevoli analisi sulla ruolo del SUAP all'indomani dell'emanazione del D.P.R. n. 160/2010, C. Rapisavoli, *Lo sportello unico per le attività produttive e le agenzie per le imprese: la disciplina prevista dal d.p.r. 7 settembre 2010 n. 160 e dal d.p.r. 9 luglio 2010 n. 159*, n. 10/2010, in *www.lexitalia.it.*; S. Fantini, *Il regolamento di semplificazione e riordino dello sportello unico per le attività produttive*, in *Urb. e App.*, 2011, 8 e ss.; A. Fichera, *La riforma dello Sportello Unico per le attività produttive*, in *Commercio e attività produttive*, 1-2/2011, 14 e ss.; R. Gallia, *Semplificazione e riordino dello Sportello unico per le attività produttive*, in *Riv. Giur. del Mezzogiorno*, a. XXIV, 2010, 1282.

⁶¹ Vedi l'art. 2, comma 1, lett. e), D.P.R. n. 59/2013 che definisce il SUAP: "*l'unico punto di accesso per il richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva, che fornisce una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni, comunque coinvolte nel procedimento, ai sensi del D.P.R. 7 settembre 2010, n. 160*".

⁶² Vedi, per un esame critico del regolamento, M. Sanna, *Gli scarichi assimilabili agli abitativi e il dpr 19 ottobre 2011 n.227* in *IndustriaAmbiente.it*, agosto 2012, 1 e ss.

All'interno del procedimento teso al rilascio dell'AUA, il SUAP è chiamato, previa verifica formale, a trasmettere l'istanza prodotta all'Autorità competente e agli altri soggetti pubblici che intervengono nei procedimenti sostituiti.

Qualora l'autorità procedente riscontri carenze documentali si richiede al Gestore la conseguente integrazione, sempre per il tramite del SUAP.

Il Regolamento precisa, inoltre, che la trasmissione degli atti tra il SUAP e l'Autorità competente deve essere effettuata esclusivamente in via telematica e, altresì, presume che, trascorsi trenta giorni dalla presentazione ed in mancanza di richiesta di integrazione⁶³, l'istanza sia da intendersi correttamente presentata.

Nell'ipotesi, poi, in cui sia necessario indire la conferenza di servizi per il rilascio dell'AUA, l'art. 4 del D.P.R. n. 59/2013 attribuisce anche tale onere al SUAP.

Infine, il SUAP, come meglio si dirà in seguito, provvede al rilascio dell'AUA, in almeno due dei tre possibili moduli procedurali previsti per la conclusione del procedimento.

Risulta, quindi, chiaro che il procedimento amministrativo delineato dal Regolamento (il quale ricalca in parte quello previsto dal D.P.R. n. 160/2010), non prevede in capo al SUAP competenze limitatamente istruttorie.

Ad una più attenta analisi, infatti, risulta evidente che il SUAP, in ragione dell'obbligo di verifica formale dell'istanza presentata e della perentorietà dei termini all'uopo previsti⁶⁴, assume su di sé, una chiara responsabilità nei confronti del richiedente, attesa la presunzione di correttezza dell'istanza trascorsi i trenta giorni dalla presentazione, il cui inutile decorso, inevitabilmente, comporta un legittimo affidamento per l'istante, con possibili conseguenze risarcitorie in capo al comune, presso il quale è istituito il SUAP inadempiente.

Inoltre, l'espreso richiamo dell'art. 4 del Regolamento alla disciplina dettata dall'art. 7, D.P.R. n. 160/2010⁶⁵, confermando tale assunto, rafforza l'idea che il SUAP, di fatto, abbia una funzione di contitolarità con l'Autorità competente, quantomeno per ciò che attiene il rispetto della tempistica prevista per la conclusione del procedimento⁶⁶.

Ulteriori criticità dell'istituto in esame si rinvengono in relazione ai profili procedurali, soprattutto, con riferimento alla fase conclusiva del procedimento.

Il Regolamento, come anticipato, prevede diversi moduli procedurali e, a seconda dei casi, la facoltà o l'obbligo di ricorrere al modulo procedurale della conferenza di servizi di cui agli artt. 14 e ss., della L. n. 241/90⁶⁷.

Il primo discrimine, come evidenziato, consiste nella presenza, tra i titoli sostituiti, di procedimenti che abbiano o meno una durata superiore a novanta giorni.

L'art. 4, comma 4, del Regolamento, infatti, prevede che il ricorso all'istituto della conferenza di servizi sia facoltativo qualora i procedimenti sostituiti abbiano tutti durata inferiore al suddetto termine, obbligando, tuttavia, l'Autorità competente ad adottare, entro novanta giorni dalla presentazione dell'istanza, l'AUA che sarà, poi, tempestivamente rilasciata dal SUAP⁶⁸.

⁶³ In tal caso si applica l'art. 2, comma 7, L. n. 241/90, espressamente richiamato dal Regolamento.

⁶⁴ Art. 4, comma 3, D.P.R. n. 59/13.

⁶⁵ Vedi, in particolare l'art. 7, comma 7, D.P.R. n. 160/2010, il quale espressamente prevede che: "*Il rispetto dei termini per la conclusione del procedimento costituisce elemento di valutazione del responsabile del SUAP e degli altri soggetti pubblici partecipanti alla conferenza di servizi*".

⁶⁶ Vedi sul punto Maglia e Postiglione (curr.), *Tutela cit.*

⁶⁷ Vedi per alcune puntuali analisi dell'istituto G. Cugurra, *La semplificazione del procedimento amministrativo: la conferenza di servizi*, in V. Parisio (cur.) *Semplificazione dell'azione amministrativa e procedimento amministrativo alla luce della legge 15 maggio 1997, n. 127*, Milano, 1998, 11 ss.; D. D'Orsogna, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, Torino, 2002, 96.

⁶⁸ Per un'analisi sul rapporto tra la conferenza di servizi e il SUAP, vedi la voce *art. 14 bis*, in M.A. Sandulli (cur.) *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, 639.

Ferme restando eventuali peculiarità regionali o settoriali, di fatto, la conferenza di servizi sarà obbligatoria esclusivamente qualora il Gestore richieda l'autorizzazione ordinaria alle emissioni in atmosfera e cioè l'unico titolo, tra quelli attualmente ricompresi nell'AUA, che ha una durata procedimentale superiore a novanta giorni⁶⁹.

L'art. 4, comma 4, prevede, tuttavia, che il ricorso al suddetto modulo decisionale sia comunque obbligatorio: *“nei casi previsti dalla legge 7 agosto 1990, n. 241”* e in quelli contemplati dalle normative regionali o di settore che disciplinano le autorizzazioni sostituite⁷⁰.

Tralasciando, per la brevità del presente lavoro, le fattispecie di tipo settoriale, va rilevato che il rinvio alla Legge sul procedimento è, senza dubbio, criptico e mal si amalgama con il complessivo impianto procedurale previsto dal Regolamento.

L'art. 14, comma 2, L. n. 241/90, infatti, prevede l'obbligo della indizione della conferenza di servizi cd. *“decisoria”*, *“Quando l'amministrazione procedente deve acquisire intese, concerti, nulla osta o assensi comunque denominati di altre amministrazioni pubbliche e non li ottenga, entro trenta giorni dalla ricezione, da parte dell'amministrazione competente, della relativa richiesta”*⁷¹.

Risulta, quindi, evidente che, l'amministrazione procedente, laddove non riceva alcuna risposta dalle PP.AA. interpellate, è senz'altro tenuta ad indire la conferenza di servizi.

Tale obbligo contrasta con il disposto di cui all'art. 4, comma 4, del Regolamento, il quale prevede l'obbligo di adozione dell'AUA nel termine di novanta giorni dalla presentazione dell'istanza.

Al riguardo, infatti, è estremamente probabile che l'Autorità competente, non ricevendo i necessari pareri da parte delle PP.AA. *“sostituite”*, si trovi nel dubbio se procedere ad indire l'obbligatoria conferenza o adottare direttamente l'AUA.

Inoltre la possibilità per l'Autorità competente di adottare comunque l'AUA entro novanta giorni dalla presenza dell'istanza, rende del tutto incomprensibile il ricorso alla conferenza di servizi che, tra l'altro, non sospende il termine per la conclusione del procedimento.

Quanto innanzi, tra l'altro, espone l'Amministrazione competente alle conseguenze derivanti dalla disciplina, prevista dall'art. 2, commi da 9 *bis* a 9 *quinquies*, L. n. 241/90⁷², espressamente richiamata dall'art. 11, comma 1 del Regolamento e finalizzata a contrastare ingiustificati ritardi nella conclusione del procedimento.

Non è esente da criticità nemmeno la previsione dell'art. 4, comma 5 del Regolamento che disciplina la fattispecie in cui l'AUA sostituisca i titoli abilitativi, tra cui almeno uno abbia un procedimento di durata superiore a novanta giorni.

In tale ipotesi il ricorso alla conferenza di servizi, disciplinata dal D.P.R. n. 160/2010, è obbligatorio e l'Autorità competente assume su di sé sia il ruolo di coordinatore delle altre PP.AA. coinvolte che quello di amministrazione procedente a cui spetta adottare la determinazione motivata *ex art. 14 ter*, comma 6 *bis*, L. n. 241/90 che sostituisce a tutti gli effetti, ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o atto di assenso, comunque denominato, di competenza delle amministrazioni partecipanti o invitate a partecipare ma risultate assenti⁷³.

⁶⁹ Vedi artt. 269 e ss., D.Lgs. n. 152/2006.

⁷⁰ Sulla obbligatorietà o meno di indire la conferenza di servizi in materia ambientale, vedi D. D'Orsogna e V. Porqueddu, *La conferenza di servizi in materia ambientale*, in Dell'Anno e Picozza (curr.) *Trattato cit.*, vol. II, 609 e ss.

⁷¹ Vedi l'art. 14, comma 2, L. n. 241/90, il quale prevede che in tale ipotesi: *“La conferenza di servizi è sempre indetta”*.

⁷² Introdotti dal D.L. n. 5/2012, cd. *“D.L. semplificazione”*. Vedi, per una loro prima analisi, S. Tarullo, *Il meccanismo di sostituzione interna per la conclusione dei procedimenti amministrativi introdotto dal D.L. semplificazione n. 5/2012. Notazioni a prima lettura* reperibile al seguente indirizzo internet: http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi_contributi/Nota_redazionale_Tarullo.htm.

⁷³ L'art. 14 *ter*, comma 6 *bis*, L. n. 241/90: *“All'esito dei lavori della conferenza, e in ogni caso scaduto il termine di cui ai commi 3 e 4, l'amministrazione procedente, in caso di VIA statale, può adire direttamente il Consiglio dei Ministri ai sensi dell'articolo 26, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 2006, n. 152; in tutti gli altri casi, valutate le specifiche risultanze della conferenza e tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede, adotta la determinazione motivata di conclusione del procedimento che sostituisce a tutti gli effetti, ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato di competenza delle amministrazioni partecipanti, o*

Sul punto, si richiama la modifica apportata dal D.L. n. 78/2010, il quale ha profondamente innovato la fase finale della conferenza di servizi, imprimendo una netta accelerazione alla conclusione del procedimento⁷⁴.

L'art. 14 *ter*, comma 6 *bis*, L. n. 241/90, nella sua attuale formulazione, infatti, consente all'amministrazione procedente di decidere valutando la prevalenza (e non più la maggioranza) delle posizioni espresse dalle altre PP.AA. coinvolte.

E' ora, quindi, possibile per l'amministrazione procedente, definire il procedimento anche a fronte della mancata collaborazione da parte delle altre PP.AA. coinvolte, in quanto, da un lato, è possibile superarne il disaccordo nelle forme di legge⁷⁵ e, dall'altro, se rimaste assenti, di determinarsi indipendentemente da esse.

Il successivo comma 7 dell'art. 14 *ter* cit.⁷⁶, inoltre, prevede che anche le amministrazioni portatrici dei cd. "interessi sensibili", come è sempre nel caso di quelle coinvolte nel procedimento dell'AUA, debbano necessariamente esprimere l'eventuale dissenso solo in seno alla conferenza di servizi, con la sola esclusione dei procedimenti di VIA, VAS ed AIA⁷⁷.

Al riguardo, va segnalata una possibile antinomia in quanto l'AUA appartiene allo stesso *genus* dell'AIA e degli altri procedimenti "ambientali" e, pertanto, sembrerebbe consentito anche un eventuale dissenso tardivo da parte delle amministrazioni portatrici di "interessi sensibili" chiamate a partecipare alla conferenza di servizi.

Va, comunque, segnalato che il Regolamento fa salva la possibilità per le PP.AA. "sostituite" di esprimere i loro atti di assenso senza intervenire alla conferenza di servizi e: "*Dei quali si tiene conto ai fini dell'individuazione delle posizioni prevalenti per l'adozione della determinazione motivata*"⁷⁸.

La dottrina, sul punto, rileva che il criterio della prevalenza vada riferito al tipo e all'importanza delle attribuzioni di ciascuna amministrazione in relazione alle questioni in oggetto, da ciò derivando che l'amministrazione procedente debba aver riguardo alle singole posizioni che le diverse amministrazioni coinvolte assumono in sede di conferenza e al loro potere di determinare l'esito del procedimento⁷⁹.

comunque invitate a partecipare ma risultate assenti, alla predetta conferenza. La mancata partecipazione alla conferenza di servizi ovvero la ritardata o mancata adozione della determinazione motivata di conclusione del procedimento sono valutate ai fini della responsabilità dirigenziale o disciplinare e amministrativa, nonché ai fini dell'attribuzione della retribuzione di risultato. Resta salvo il diritto del privato di dimostrare il danno derivante dalla mancata osservanza del termine di conclusione del procedimento ai sensi degli articoli 2 e 2-bis".

⁷⁴ Vedi, per una disamina dell'istituto della conferenza dei servizi con specifico riferimento alla materia ambientale, R. Musone, *La conferenza di servizi in materia ambientale*, Ariccia, 2013; D'Orsogna e Porqueddu, *La conferenza cit.*, in Dell'Anno e Picozza (curr.) *Trattato cit.*, vol. II, 609 e ss;

⁷⁵ Vedi l'art. 14, *quater*, L. n. 241/90, secondo il quale rimane comunque fermo che il dissenso espresso da un'Amministrazione preposta alla tutela di un interesse sensibile è superabile unicamente attraverso la rimessione della questione al Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 14 *quater*, comma 3 L. n. 241 del 1990 e giammai attraverso il meccanismo della prevalenza delle posizioni di cui all'art. 14 *ter*, comma 6 *bis*, L. n. 241 del 1990 (in senso conforme, T.A.R. Puglia Bari Sez. I, 12.06.2014, n. 720).

⁷⁶ L'art. 14 *ter*, comma 7, L. n. 241/90, recita testualmente: "*Si considera acquisito l'assenso dell'amministrazione, ivi comprese quelle preposte alla tutela della salute e della pubblica incolumità, alla tutela paesaggistico-territoriale e alla tutela ambientale, esclusi i provvedimenti in materia di VIA, VAS e AIA, il cui rappresentante, all'esito dei lavori della conferenza, non abbia espresso definitivamente la volontà dell'amministrazione rappresentata*".

⁷⁷ Sul punto, D. D'Orsogna, *Commento all'art. 14-quater*, in A. Bartolini, S. Fantini, G. Ferrari (curr.) *Codice dell'azione amministrativa e delle responsabilità*, Roma, 2010, 390 ss., nonché G. Pagliari, *Gli effetti del dissenso espresso nella conferenza di servizi*, in Sandulli, *Codice cit.*, 665 e ss..

⁷⁸ Vedi art. 4, comma, 5, D.P.R. n. 59/2013.

⁷⁹ F. Caringella, *Manuale cit.*, 1268 e ss. nonché D. D'Orsogna e F. Degni, *Commento agli articoli 14, 14-bis, 14-ter, 14-quater e 14-quinquies della legge n. 241/1990*, in N. Paolantonio, A. Police, A. Zito (curr.) *La pubblica Amministrazione e la sua azione, Saggi critici sulla legge n. 241/1990 riformata dalle leggi n. 15/2005 e 80/2005*, Torino, 2005.

Si tratta, pertanto, di una regola dal contenuto flessibile che, rispetto alla rigidità del metodo maggioritario, consente di valutare in concreto, in ragione della natura degli interessi coinvolti, l'importanza dell'apporto della singola autorità e la tipologia del loro eventuale dissenso⁸⁰.

Con riferimento all'istituto in esame, la valutazione, rimessa all'amministrazione procedente, della prevalenza delle posizioni espresse nel procedimento dell'AUA resta, comunque, problematica in quanto tutte le PP.AA. coinvolte sono portatrici di interessi sensibili e, quindi, potenzialmente prevalenti⁸².

Tuttavia dal complesso delle disposizioni che regolano il rilascio dell'AUA, sembra emergere chiaramente la volontà del Legislatore di attribuire una prevalenza, di fatto, in capo all'autorità competente che, di regola, coincide con l'Amministrazione Provinciale, la quale, tra l'altro, è titolare della maggior parte dei titoli attualmente sostituiti dall'AUA.

Il Regolamento prevede tre modalità alternative di conclusione del procedimento e cioè l'adozione dell'AUA da parte dell'Autorità competente, con conseguente rilascio da parte del SUAP, ovvero la determinazione motivata *ex art. 14 ter*, comma 6 *bis*, L. n. 241/90, adottata dall'amministrazione procedente nell'ambito del procedimento di cui all'art. 7, D.P.R. n. 160/2010 e successivo rilascio all'interessato da parte del SUAP e, infine, sempre la determinazione motivata ma emanata all'esito dei lavori della conferenza dei servizi indetta ai sensi dell'art. 14, comma 2, L. n. 241/90

In tale ultima ipotesi, sembra che il Legislatore abbia voluto escludere l'intervento del SUAP.

Infatti, l'art. 2, comma 1, lett. b), del Regolamento, nell'individuare l'Autorità competente, precisa che l'AUA confluisce nel provvedimento conclusivo rilasciato dal SUAP, ovvero nella determinazione motivata⁸³.

Dall'espressa distinzione operata dal Regolamento, tra il procedimento di cui all'art. 7, D.P.R. n. 160/2010 e quello definito ai sensi art. 14 *ter*, comma 6 *bis*, L. n. 241/90, discendono concrete difficoltà applicative, in quanto sembrerebbe che, nel caso della conferenza di servizi indetta al di fuori del modulo procedimentale previsto dall'art. 7, D.P.R. n. 160/2010, spetti all'Autorità competente comunicare all'interessato il rilascio dell'AUA.

Al riguardo ed a prescindere dai problemi derivanti dalla natura esoprocedimentale o meno della determinazione motivata⁸⁴, ciò che resta è l'incertezza relativa all'individuazione della PA tenuta a tale fondamentale onere, che si pone in contrasto con quanto espressamente previsto dalla legge delega⁸⁵ e che rischia di vanificare l'effetto di semplificazione voluto dal Legislatore con l'istituzione dell'AUA.

Va, infine, segnalato che il D.P.R. n. 59/2013 non prevede alcuna sanzione specifica.

Al riguardo, non essendo state espressamente abrogate, è presumibile che si continueranno ad applicare le sanzioni previste per i procedimenti sostituiti, con ulteriore inevitabile frazionamento dei controlli.

⁸⁰ Vedi. Sandulli (cur.) *Codice cit.*, 629 e ss..

⁸¹ Vedi, in tema, Cons. Stato, sez. VI, 21.10.2013, n. 5084.

⁸² Il D.L. n. 78/2010, al riguardo, non offre alcun supporto ermeneutico, limitandosi ad eliminare l'obbligo di adottare un provvedimento finale conforme alla determinazione conclusiva del procedimento ed a prevedere che sia la determinazione motivata di conclusione del procedimento a sostituire, a tutti gli effetti, ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato.

⁸³ Vedi nota n. 15.

⁸⁴ Secondo parte della dottrina, tale determinazione ha natura esoprocedimentale e, quindi, immediatamente impugnabile, sul punto, Caringella, *Manuale cit.*, 1269 e ss., tuttavia, la giurisprudenza prevalente ritiene, al contrario, che: "Alla determinazione conclusiva deve essere riconosciuto un carattere meramente endoprocedimentale", in tal senso Cons. Stato, Sez. VI, 6.5.2013, n. 2417 confermata da Cons. Stato Sez. VI, 21.10.2013, n. 5084.

⁸⁵ L'art. 23, comma 1, lett. b) del D.L. n. 5/2012 prevede che l'AUA: "è rilasciata da un unico ente".

Per completezza va segnalato che l'art. 20 *bis*, L. n. 59/97 (espressamente richiamato quale presupposto del Regolamento dalla legge delega⁸⁶) prevede che, qualora i regolamenti di delegificazione vadano a modificare obblighi la cui violazione costituisce illecito amministrativo, le relative sanzioni per rimanere efficaci debbono essere accompagnate da apposite disposizioni di rinvio contenute nel regolamento di delegificazione e che, nel caso del D.P.R. n. 59/2013, mancano del tutto.

Da quanto innanzi potrebbero sorgere ovvie difficoltà derivanti da possibili abrogazioni tacite delle sanzioni previste per i provvedimenti "sostituiti".

Ad ogni buon conto, è auspicabile che il generale riordino delle sanzioni in materia ambientale da più parti richiesto⁸⁷, ed oggetto di diversi disegni di legge presentati in Parlamento⁸⁸ preveda anche sanzioni specifiche per la violazione del Regolamento, così come già previsto per l'AIA⁸⁹.

5.- *Considerazioni conclusive.*

L'introduzione nell'ordinamento dell'AUA è, senza dubbio, da valutarsi positivamente.

Con riferimento al procedimento, restano, tuttavia, le plurime criticità evidenziate, sia pur senza presunzione di esaustività.

E', pertanto, auspicabile un intervento regolamentare che vada a risolvere i nodi di una disciplina che, nell'intenzione del Legislatore, sarebbe dovuta essere di semplificazione e che, anche in forza dell'interpretazione autentica fornita dal Ministro competente⁹⁰, è destinata ad avere una diffusa applicazione che addirittura si potrebbe definire residuale poiché da essa restano esclusi solamente gli impianti non sottoposti ad AIA⁹¹.

Infine, anche al fine di "potenziare" un istituto che certamente avrà una ricaduta positiva, semplificando le attività delle PMI, c'è da augurarsi che venga ampliata la platea dei provvedimenti "sostituiti", magari includendo tra di essi anche quelli edilizi, peraltro, già di competenza del SUAP, sul modello già sperimentato dell'autorizzazione unica per gli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti prevista dall'art. 208, D.Lgs. n. 152/2006⁹².

Allo stesso tempo è necessario che il Regolamento venga rivisto graduando maggiormente gli oneri in capo ai gestori, con riferimento sia alle dimensioni degli impianti che alla loro potenzialità inquinanti, al fine di ottenere una maggiore aderenza a quanto disposto dalla Legge delega.

Abstract.- Il presente lavoro esamina l'istituto dell'Autorizzazione Unica Ambientale introdotto nel nostro ordinamento dal Legislatore nazionale, su impulso di quello Comunitario, al fine di semplificare gli oneri burocratici gravanti sulle Piccole e Medie Imprese in tema di autorizzazioni ambientali. Si è prediletto un taglio analitico-descrittivo al fine di evidenziare la reale portata semplificatrice dell'istituto giuridico in esame e le connesse plurime criticità rinvenute soprattutto con riferimento al profilo strettamente procedimentale.

⁸⁶ Vedi art. 23, D.L. n. 5/2012.

⁸⁷ Vedi, sul punto, L. Ramacci, *Diritto penale dell'ambiente*, II edizione, Padova, 2009.

⁸⁸ Vedi il disegno di legge n. 1345 approvato dalla Camera dei deputati il 26 febbraio 2014 ed avente ad oggetto "Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente".

⁸⁹ Vedi artt. 29 *decies* e 29 *quattuordecies*, D. L.gs. n. 152/2006.

⁹⁰ Vedi *Circolare recante chiarimenti interpretativi alla disciplina dell'autorizzazione unica ambientale nella fase di prima applicazione del decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 2013, n. 59* 7 novembre 2013, del MATTM, prot. n. 0049801/Gab del 7.11.2013.

⁹¹ Vedi, sul punto, la Circolare n. 19 del 5.8.2013 avente ad oggetto: "Primi indirizzi regionali in materia di Autorizzazione Unica Ambientale", con la quale la Regione Lombardia ha incluso, tra gli impianti soggetti ad AUA, anche i depuratori comunali, salvo successivamente cambiare idea con la successiva D.G.R. 16 maggio 2014, n. X/1840.

⁹² Vedi, per un commento puntuale, P. Dell'anno, *Il procedimento autorizzatorio degli impianti fissi*, in Dell'Anno e Picozza (curr.) *Trattato cit.*, vol. II, 222 e ss.

Abstract.- This paper examines the institution of the Autorizzazione Unica Ambientale introduced into Italian legal system by the national Legislator, on the impetus of the European Legislator, in order to simplify the bureaucratic burden imposed on small and medium enterprises in the matter of environmental permits. It was preferred an analytical-descriptive cut to show the true simplifying extent of the AUA and the related multiple problems found especially about the procedurals.