



Rivista di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Diretta da

Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei

Direttore Responsabile

Marco Cardilli

Coordinamento

Luigi Ferrara, Giuseppe Egidio Iacovino,
Carlo Rizzo, Francesco Rota, Valerio Sarcone

FASCICOLO N. 1-2/2016

estratto

Registrata nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Salvatore Bonfiglio, Gianfranco D'Alessio, Ruggiero Di Pace, Gianluca Gardini, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Angelo Piazza, Alessandra Pioggia, Antonio Uricchio, Vincenzo Caputi Jambrenghi Annamaria Angiuli.

Comitato dei referee

Gaetano Caputi, Giorgio Rispoli, Luca Perfetti, Giuseppe Bettoni, Gianluca Gardini, Francesco Merloni, Pier Paolo Forte, Ruggiero di Pace, Enrico Carloni, Stefano Gattamelata.

Comitato dei Garanti

Domenico Mutino, Mauro Orefice, Stefano Toschei, Salvatore Cimini, Francesco Castiello, Caterina Cittadino, Giorgio Fraccastoro, Federica Gagliarducci, Maurizio Greco, Giancarlo Laurini, Angelo Mari, Gerardo Mastrandrea, Germana Panzironi, Simonetta Pasqua, Filippo Patroni Griffi, Helene Puliat, Vincenzo Schioppa, Michel Sciascia, Raffaello Sestini, Leonardo Spagnoletti, Giuseppe Staglianò, Alfredo Storto, Federico Titomanlio, Alessandro Tomassetti, Italo Volpe.

Comitato editoriale

Laura Albano, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Silvia Carosini, Sergio Contessa, Marco Coviello, Ambrogio De Siano, Flavio Genghi, Concetta Giunta, Filippo Lacava, Masimo Pellingra, Stenio Salzano, Francesco Soluri, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano.

La Nuova Autorizzazione Unica Ambientale*

di Giuseppe Marsicano

Sommario

1. Introduzione e semplificazione amministrativa; 2. La nuova Autorizzazione unica ambientale 3. Ambito di applicazione e casi di esclusione 4. Aua obbligatoria o facoltativa; 5. Rilascio Autorizzazione Unica Ambientale; 6. Conferenza dei Servizi e Autorizzazione Unica Ambientale; 7. Iter procedimentale: Integrazioni, inammissibilità, irricevibilità, improcedibilità; 8. Criticità interpretative Aua in prima applicazione; 9: Poteri sostitutivi e Commissario ad acta.

1. Introduzione e semplificazione amministrativa

La semplificazione amministrativa e la riduzione dei costi della burocrazia sono un fattore chiave per eliminare vincoli e liberare risorse per lo sviluppo e la competitività delle imprese e dare effettività ai diritti dei cittadini, senza aumentare la spesa pubblica; Il tema della semplificazione, affrontato in Italia fin dagli inizi del secolo ¹, riceve una consacrazione normativa con la l. 7.8.1990, n. 241, la l. 24.12.1993, n. 537, la l. 15.3.1997, n. 59.

In tale contesto la semplificazione dei procedimenti muove in tre direzioni: la semplificazione della struttura (conferenze di servizi e accordi tra amministrazioni; termine di conclusione del procedimento; abilitazione dell'amministrazione a procedere indipendentemente da pareri obbligatori e valutazioni tecniche non rese entro un determinato termine); la limitazione delle conseguenze negative dell'inerzia della amministrazione e la semplifi-

cazione/liberalizzazione dell'avvio di determinate attività; la semplificazione dell'attività del cittadino che viene in contatto con la pubblica amministrazione (ad esempio attraverso l'autocertificazione).

La semplificazione dell'organizzazione pubblica è informata al criterio della non duplicazione di funzioni e strutture e alla riduzione del ricorso a concerti e intese non indispensabili. La semplificazione della normativa viene perseguita attraverso la codificazione e la delegificazione della disciplina regolatrice di procedimenti. Volgendo l'attenzione alle finalità perseguite, è stato affermato che la semplificazione amministrativa attiene alla «formazione di relazioni più semplici, più chiare e più certe fra amministrazione e cittadino» e imprese² e può essere realizzata attraverso interventi che incidono su determinati aspetti del procedimento oppure attraverso la diffusione di strumenti informativi e telematici³ laddove la semplificazione normati-

*Il lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blind peer review.

¹ Melis, G., *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Bologna, 1996, 284 ss.

² Travi, A., *La liberalizzazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 652.

³ OCSE, *Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies: Guidance for Policy Makers*, 2009, 5: «administrative simplification strategies are designed to reduce

va restituisce spazi di libertà a cittadini e imprese⁴ e persegue il fine ultimo e sostanziale della certezza del diritto⁵

La semplificazione dell'ordinamento è un compito, che presenta gravissime difficoltà; ed è inutile cercare di superarle se non si hanno delle idee chiare.

Insomma, bisogna sapersi orientare, anziché procedere a caso nel rispetto della "ratio" della semplificazione stessa.

Solo scelte ponderate e partecipate possono evitare esiti di semplificazioni inutili, se non dannose.

L'uso anomalo del potere contribuisce all'incapacità di individuare le più adeguate alternative di semplificazione, al contempo, "la semplificazione è destinata a fallire fino a quando la complessità del processo di produzione rimarrà intatta"⁶.

Come arginare questi effetti perversi e supportare il buon esito delle semplificazioni?

In altre parole, i regolatori a qualsiasi livello di governo dovrebbero tendere alla produzione di regole semplici, vale a dire non solo necessarie, residuali, non eccessivamente gravose per i de-

stinatari, ma anche chiare, comprensibili, accessibili. È questa un'accezione di semplificazione che finisce per sovrapporsi con la qualità della regolazione⁷.

In questa direzione sembrano muovere le istituzioni comunitarie che, nel richiedere la semplificazione amministrativa delle attività contemplate nella "Direttiva servizi", impongono agli Stati membri di disciplinare regimi autorizzatori basati su criteri «a) non discriminatori; b) giustificati da un motivo imperativo di interesse generale; c) commisurati all'obiettivo di interesse generale; d) chiari e inequivocabili; e) oggettivi; f) resi pubblici preventivamente; g) trasparenti e accessibili⁸». I fattori chiave della semplificazione possono essere riassunti in un chiaro impegno politico istituzionale che misuri aspettative e risultati, curando la comunicazione nel rispetto del ruolo degli stakeholders a loro volta consultati; una corretta ed efficace semplificazione deve individuare ed eliminare gli adempimenti eccessivi o sproporzionati in relazione alla tutela degli interessi pubblici, ridurre i tempi ed evitare la proliferazione delle nuove complicazioni attraverso efficaci sistemi di valutazione ex ante ed ex post delle norme; fra gli strumenti di semplificazione introdotti recentemente nel nostro ordinamento ritroviamo l'AUA Autorizzazione Unica Ambientale.

È ormai diffusa la consapevolezza che la semplificazione dei procedimenti amministrativi in materia di valutazione ambientale rappresenti una necessità per il mondo istituzionale ed imprenditoriale, in particolare con riferimento alla necessità di una loro integrazione e coerenza. VIA (Valutazione di Impatto Ambientale) AIA (Autorizzazione Integrata Ambientale) e AUA (Autorizzazione Unica Ambientale) si propon-

regulatory complexity and uncertainty, and cut red tape reducing unnecessary burdens created by bureaucracy and paperwork».

⁴ Ferrari, E., *Contro la banalità della semplificazione normativa*, in Sandulli, M.A., a cura di, *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Milano, 2005, 144.

⁵ Cons. St., sez. cons. atti normativi, parere 23.7.2009, n. 5053; Volgendo l'attenzione alle finalità perseguite, è stato affermato che la semplificazione amministrativa attiene alla formazione di relazioni più semplici, più chiare e più certe fra amministrazione, cittadino e imprese e può essere realizzata attraverso interventi che incidono su determinati aspetti del procedimento oppure attraverso la diffusione di strumenti informativi e telematici, laddove la semplificazione normativa restituisce spazi di libertà a cittadini e imprese e persegue il fine ultimo e sostanziale della certezza del diritto.

⁶ Progress Report della commissione d'inchiesta sul costo e l'efficienza dei servizi pubblici, 2005 citato dal Consiglio di Stato, Relazione 2006. pubblica Sicurezza e la complessità giuridica della legge 2006, 274.

⁷ -OCSE, *Cutting Red Tape – National Strategies for Administrative Simplification*, 2006, come evidenziato anche dal Cons. St., A.G., parere 25.10.2004, n. 2).

⁸ -art. 10, dir. 2006/123/CE.

gono certamente come strumenti tecnico-amministrativi intersettoriali in grado di garantire la prevenzione di impatti ambientali indesiderati. Va però evidenziato che esse si inseriscono dentro un percorso decisionale complesso, in cui sono affiancate, se non precedute, da numerosi altri strumenti valutativi a diverso grado di coerenza e di specificità, prime fra tutte la VAS (Valutazione Ambientale Strategica). Nell'ambito dell'intero processo decisionale VAS, VIA AIA ed AUA – pur dovendosi efficacemente coordinare – si pongono a livelli diversi, laddove la VAS contribuisce all'integrazione di considerazioni ambientali nelle fasi di elaborazione di piani e programmi; la VIA valuta a livello preventivo le implicazioni ambientali di un intervento in un progetto definitivo; infine l'AIA e l'AUA entrano già nelle fasi realizzative e/o gestionali di opere in grado di generare inquinamento. Fatta salva la tutela dell'ambiente come principio cardine delle valutazioni ambientali, sono da considerare come significativi gli effetti di una loro semplificazione procedurale, che incidono come fattore determinante di competitività e di sviluppo in risposta alle esigenze sempre più ingenti delle piccole e medie imprese e degli operatori economici che si sentono eccessivamente esposti a costi amministrativi penalizzanti e spesso insostenibili⁹. Come visto sopra, il quadro degli strumenti di valutazione appare molto articolato, e può generare facilmente il dubbio che una macchina amministrativa così complessa costituisca un handicap nel processo decisionale, e più in generale un freno allo sviluppo. Ma anche la serie delle decisioni (adozioni, approvazioni, autorizzazioni, decisioni in corso d'opera ed in esercizio) è altrettanto complessa, ed è quella che richiede la produzione

delle azioni (piani, programmi, progetti, realizzazioni, gestioni) in cui si producono opzioni alternative di scelta, a loro volta oggetto delle decisioni stesse. In realtà la serie degli strumenti di valutazione è solo una versione speculare delle azioni con decisioni. Le azioni di semplificazione non vanno riferite solo al livello procedimentale bensì dovrebbero essere volte a creare anche le più adeguate condizioni al contorno per una reale efficacia delle procedure stesse e dell'intero processo decisionale in cui esse si inseriscono.

2. La nuova Autorizzazione Unica Ambientale

Annunciata, pubblicizzata e, poi, lungamente attesa, essa è stata introdotta con il D.P.R. n.59 del 13.3.2013 ed entrata in vigore il 13 giugno 2013 al fine di semplificare sino a sette autorizzazioni in un unico provvedimento autorizzatorio (titolo Suap) con una durata unica quindicennale, proseguendo nella semplificazione delle autorizzazioni uniche in materia ambientale, come già avvenuto per l'AIA, autorizzazione integrale ambientale, la VIA valutazione impatto ambientale, e l'autorizzazione alla gestione dei rifiuti ai sensi dell'art.208 d.leg.vo 152/06.

A dire il vero, non è la prima volta che il legislatore ci prova, ma è la prima volta in cui ci riesce.

Ci aveva provato, ad esempio, con l'art. 51 del decreto legislativo n. 152/2006 (oggi abrogato), che aveva affidato al Ministro dell'ambiente il compito di accorpate in un unico provvedimento – denominato allora “autorizzazione unica ambientale per le piccole imprese” – le diverse autorizzazioni ambientali nel caso di impianti non soggetti ad Aia, ma sottoposti a più di una autorizzazione ambientale di settore.

I vari tentativi, succedutesi negli anni, di procedere ad una radicale semplificazione del quadro delle autorizzazioni ambientali sono però rimasti, tutti, lettera morta.

⁹ Bruna *et al.*, 2009.

Non va peraltro dimenticato che lo stesso Codice dell'ambiente (il già citato decreto legislativo n. 152/2006) prevede già, rispetto a specifiche attività, delle autorizzazioni definibili "uniche". È unica, ad esempio, l'autorizzazione per gli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti (in "regime ordinario"), la quale, peraltro, «sostituisce ad ogni effetto visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di organi regionali, provinciali e comunali» (dunque, anche quelli di natura "extrambientale", *in primis* i titoli edilizi) e «costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori».

Ed è unica, inoltre, l'autorizzazione con cui viene approvato il progetto di bonifica di un sito inquinato, la quale, infatti, ai soli fini ovviamente della realizzazione e dell'esercizio degli impianti e delle attrezzature necessarie all'attuazione di questo progetto, «sostituisce a tutti gli effetti le autorizzazioni, le concessioni, i concerti, le intese, i nulla osta, i pareri e gli assenti previsti dalla legislazione vigente compresi, in particolare, quelli relativi alla valutazione di impatto ambientale, ove necessario, alla gestione delle terre e rocce da scavo all'interno dell'area oggetto dell'intervento ed allo scarico delle acque emunte dalle falde e costituisce anch'essa «variante urbanistica e comporta dichiarazione di pubblica utilità, di urgenza ed indifferibilità dei lavori».

Ancora, può in parte considerarsi "unica" anche la stessa Aia.

Ma qui occorre fare una precisazione: l'Aia, infatti, sostituisce soltanto alcune specifiche autorizzazioni "ambientali" e, soprattutto, abilita – di regola – esclusivamente all'esercizio dell'impianto, non anche alla sua costruzione.

Ma a quali imprese si applica l'AUA? La norma, a questo riguardo, non brilla per chiarezza.

È sicuramente più semplice dire a chi *non* si applica.

V'è da dire, però, che il "catalogo" delle autorizzazioni settoriali sostituite dall'Aia non coincide con quello delle autorizzazioni sostituite dall'Aua;

per averne conferma basta mettere a confronto l'elenco dell'art. 3 del Regolamento con quello di cui all'allegato IX alla Parte II del decreto legislativo n. 152/2006.

Ciò crea l'effetto paradossale per cui alcune autorizzazioni sono sostituite dall'Aia, ma non dall'Aua (ad es. la già citata autorizzazione unica per gli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti di cui all'art. 208 del decreto legislativo 152/2006, la quale ha, peraltro, l'ulteriore effetto, di norma sconosciuta alle autorizzazioni ambientali, di sostituire anche i titoli edilizi e di variare lo strumento urbanistico), mentre altre sono sostituite dall'Aua ma non dall'Aia (ad es., la comunicazione preventiva per l'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento e delle acque di vegetazione dei frantoi oleari e le comunicazioni e nulla osta in materia di inquinamento acustico).

Inoltre l'Aua *non* si applica agli impianti (ma sarebbe più corretto dire: ai progetti) sottoposti a Valutazione di impatto ambientale (Via), qualora (e non sempre è così, perché dipende anche dalle normative regionali) quest'ultima abbia efficacia sostitutiva delle autorizzazioni ambientali.

Infine l'Aua non si applica agli impianti soggetti alla più volte menzionata autorizzazione unica per gli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti di cui all'art. 208 del decreto legislativo 152/2006, i quali restano perciò sottoposti soltanto a quest'ultima, avendo essa già efficacia sostitutiva delle altre autorizzazioni.

Se le cose stanno in questi termini, viene allora da chiedersi perché l'art. 1, comma 1 del Regolamento sia formulato come segue: il Regola-

mento sull'Aua si applica «alle categorie di imprese di cui all'articolo 2 del decreto del Ministro delle attività produttive 18 aprile 2005 (...), nonché agli impianti non soggetti alle disposizioni in materia di autorizzazione integrata ambientale».

Il riferimento al Dm 18 aprile 2005 sulle piccole e medie imprese (Pmi) introduce, infatti, un elemento di ambiguità che sarebbe stato più opportuno evitare.

Ambiguità che, a dire il vero, deriva dalla stessa norma (il citato art. 23 del "decreto semplificazioni", così come integrato dalla legge di conversione) che ha previsto l'introduzione dell'Aua, la quale, pur dichiarando di voler «semplificare le procedure e ridurre gli oneri per le Pmi», ha testualmente "autorizzato" il Governo «ad emanare un regolamento ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, 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».

Se il legislatore avesse voluto "riservare" l'Aua alle sole Pmi (lo si potrebbe desumere anche dal richiamo operato al «principio di proporzionalità degli adempimenti amministrativi in relazione alla dimensione dell'impresa e al settore di attività»), avrebbe dovuto formulare la norma in termini diversi.

L'estensione dell'Aua anche alle imprese che non abbiano i requisiti per essere classificate come Pmi è stata però espressamente voluta dalla già citata legge di conversione del decreto-legge n. 5/2012, che ha appunto aggiunto al comma 1 dell'art. 23, dopo le parole «ferme restando le disposizioni in materia di autorizzazione integrata ambientale di cui al titolo 3-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, al fine di semplificare le procedure e ridurre gli oneri per le PMI», l'inciso «e per gli impianti

non soggetti alle citate disposizioni in materia di autorizzazione integrata ambientale», e dopo le parole «sentita la Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, volto a disciplinare l'autorizzazione unica ambientale e a semplificare gli adempimenti amministrativi delle piccole e medie imprese», l'inciso «e degli impianti non soggetti alle disposizioni in materia di autorizzazione integrata ambientale».

In altre parole, l'Aua è oramai l'unica autorizzazione ambientale che dall'entrata in vigore col DPR 59/13, si applicherà a tutti gli impianti, con l'unica eccezione di quelli assoggettati ad Aia o ad autorizzazione unica al trattamento di rifiuti (ovviamente, se non incluso nell'Aia) o a Via con efficacia "sostitutiva" delle autorizzazioni.

Non sembra superfluo segnalare, in ogni caso, che l'Aua non sostituisce il titolo edilizio di cui si tratta, ed a ben vedere trattasi di un'occasione persa, dal momento che l'assorbimento da parte dell'Aua anche del titolo edilizio avrebbe comportato – questo sì – un'importante semplificazione burocratica; sarebbe perciò stato il caso, che siffatta previsione avesse avuto un letterale richiamo nel testo della legge; allo stato si potrebbero semmai nutrire dubbi, non del tutto infondati, sul fatto che il Regolamento fosse "autorizzato" dalla norma primaria a procedere a questa ulteriore semplificazione.

L'AUA sostituisce fino a sette procedure diverse, eventualmente ampliabili per disposizione normativa regionale.

La procedura prende avvio con la presentazione per via telematica di un'unica domanda allo Sportello Unico per le attività produttive (SUAP) del Comune competente territorialmente quale sede dell'impianto, per richiedere l'unica autorizzazione necessaria; Durc e Antimafia non devono più essere presentati alle pub-

bliche amministrazioni e devono essere acquisiti d'ufficio, tramite Pec tra gli uffici competenti. Il Regolamento sull'Autorizzazione Unica Ambientale riguarda una semplificazione rivolta alle imprese e si applica agli impianti non soggetti ad Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA).

Le norme ambientali ante-Aua costringevano le imprese a rivolgersi ad amministrazioni diverse (Regioni, Province, Comuni, ARPA, etc.) per ottenere le autorizzazioni ambientali necessarie all'attività produttiva; il quadro era ulteriormente complicato dal fatto che queste autorizzazioni avevano periodi di validità differenti.

La nuova Autorizzazione Unica Ambientale sostituisce fino a sette procedure diverse (ad esempio: l'autorizzazione allo scarico di acque reflue industriali, l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera, la documentazione previsionale di impatto acustico, etc.).

Le Regioni potranno estendere ulteriormente il numero di atti compresi nell'AUA.

La certezza dei tempi è garantita: in caso di mancato rispetto dei termini è previsto il ricorso ai poteri sostitutivi (Commissario ad acta).

Tuttavia rimane una complicazione gestionale e di competenza per materia tecnico-amministrativa, che può diventare di difficile soluzione anche territoriale complicando il buon funzionamento dello strumento innovativo, in quanto la Regione Campania ha trattenuto a sé la competenza in materia di Aia e Via che non consente un quadro di insieme con l'autorizzazione unica che obbligata dalla norma ad interfacciarsi fino alla automatica esclusione con l'Aia e la Via, viene affrontata da organi istituzionali diversi, tutto a scapito dell'utenza molto spesso ingenerando una navetta tra Regione e Provincia, che aggrava ed allunga i termini, atteso che la Regione Campania ha tempi molto lunghi per le valutazioni Aia e Via, ricorrendo a short-list di esperti

esterni, che comunque prevedono oltre un anno per le relative valutazioni;

questo problema non è presente, in gran parte delle Regioni Italiane, che hanno posto in capo ad un unico soggetto autorizzatorio, Provincia o Regione, il titolo unico che comprende il complesso delle valutazioni ambientali e concessorie anche di natura urbanistica¹⁰. Non sempre i legislatori regionali hanno sfruttato adeguatamente la occasione di semplificazione costituita dall'AUA. La regione Campania, ad esempio, sembra aggravare l'iter procedimentale con scelte in contrasto con la ratio di semplificazione posta alla base dell'istituto comportando un aggravio di spese per la collettività, in dispregio al principio di efficienza, efficacia ed economicità previsto dall'art.97 della Costituzione;

¹⁰ Con L.R. 6 del 12 giugno 2007 la Regione Marche ha delegato alle Province, limitatamente alla gestione dei rifiuti, la competenza in materia di rilascio dell'Autorizzazione Integrata Ambientale (A.I.A.), attualmente disciplinata dal D.lgs. 152/2006 Parte II titolo III-bis; La Regione Emilia-Romagna ha emanato la L.R. 21/2004, con la quale individua l'autorità competente (Provincia) per il rilascio delle nuove autorizzazioni, ne disciplina il rilascio, il rinnovo e il riesame. Con l'emanazione della Legge Regionale n. 3 del 12.02.2014, le funzioni amministrative per l'istruttoria e il rilascio di provvedimenti di autorizzazione integrata ambientale per l'esercizio degli impianti esistenti e nuovi, nonché il riesame, il rinnovo e l'aggiornamento, è stata conferita dalla Regione Puglia alle Province competenti per territorio in relazione a tutte le categorie di attività elencate nell'allegato VIII alla Parte II del D.lgs. n. 152/06 e s.m.i.. La procedura per il rilascio delle A.I.A. è definita dall'art. 29quater del D.lgs. n. 152/06 e s.m.i.; L'A.I.A. deve prevedere tutte le "misure intese a evitare, ove possibile, o a ridurre le emissioni nell'aria, nell'acqua e nel suolo, comprese le misure relative ai rifiuti, per conseguire un livello elevato di protezione dell'ambiente salve le disposizioni sulla valutazione di impatto ambientale", così come definito dall'art. 4 del D.lgs. n. 152/06 e s.m.i. e così proseguendo analogamente con deleghe alle Province, la regione Liguria, la regione Piemonte, la regione Umbria.

infatti diversamente da altre Regioni quella Campania non si è avvalsa della facoltà di delega secondo il principio di sussidiarietà ed adeguatezza, ma si è limitata a recepire le linee guida del Decreto Ministeriale in tema di valutazioni ambientali¹¹;

gran parte delle regioni d'Italia, tra cui Marche, Toscana, Emilia Romagna hanno colto la novità della novella dell'art.4-quinquies d.lgs.4/2008 al d.lgs. 152/06 che ha rimarcato il principio di sussidiarietà in materia ambientale coniugandolo anche con quello di leale collaborazione; infatti la prima stesura del d.lgs. vo 152/06 tendeva a centralizzare le competenze, dando scarso peso a regioni e autonomie locali suscitando molte perplessità e critiche ed anche una serie di ricorsi davanti alla Corte Costituzionale¹²; in ogni caso il principio di sussidiarietà in materia ambientale deve essere inteso non esclusivamente come principio che sposta la competenza verso il basso, verso il livello più vicino ai cittadini l'esercizio dell'azione amministrativa, ma come principio che individua il livello più razionale per adottare le decisioni, pena l'avocazione del livello superiore;

problema che si porrà anche in materia di AUA se i Suap Comunali continueranno a dare cattiva prova del recepimento del DPR 59/2013;

tuttavia la Regione Campania a differenza della gran parte delle altre Regioni ha ritenuto attendersi al conferimento delle competenze conferitegli dal D.M 30.3.2015 Linee guida per Via Vas e verifica di assoggettabilità, non avvalendosi della facoltà di delega in linea col principio di sussidiarietà e leale collaborazione, forse valutando a priori l'incapacità tecnica delle funzioni più vicine ai cittadini;

per la Regione Campania è certamente un'occasione persa, che può essere ancora re-

cuperata nella nuova organizzazione delle funzioni ambientali tra Regione e Provincia a seguito della riforma in atto di quest'ultime e successive modifiche ed integrazioni;

una timida delega è stata attuata con D.D. Regione Campania n.134 del 17.7.2015 di attuazione della legge Regionale n.16/2014 co.4 e 5 DGR 62/2015 Delega ai Comuni in materia di valutazione di incidenza; non si comprende perché è consentita la delega sulle valutazioni ambientali nelle aree di incidenza, varie aree regionali protette, e non si consente sulla maggior parte del territorio, cosiddetto ordinario della Regione?; atteso che la predetta delega è recentissima si auspica che la stessa venga allargata alla totalità del territorio Regionale creando un unico centro di imputazione e competenza per la totalità delle valutazioni ambientali evitando ogni forma di aggravio procedimentale per i cittadini in ossequio al principio di legalità, efficienza ed efficacia previsto dall'art.97 della Costituzione;

Inoltre è appena il caso di ricordare che le Regioni dovrebbero avere prevalentemente se non esclusivamente competenza programmatica, indirizzo e coordinamento, e non gestionale sul territorio, ma da tempo quest'ordine è stato invertito e si spera in una legittima riappropriazione di competenze anche nelle more della preannunciata rivisitazione del titolo V della Costituzione.¹³

Solo la consapevolezza da parte delle Regioni del loro ruolo di amministrazione "alta" permette infatti di creare con le autonomie locali un rapporto depurato da competizioni e duplicazioni e scevro da inopportune e indebite appropriazioni di funzioni da parte delle Regioni. L'AUA e le autorizzazioni uniche ampliate al complesso delle valutazioni ambientali valo-

¹¹ D.M. 30.3.2015 Ambiente Linee guida assoggettabilità Valutazioni ambientali Regioni e Province Autonome.

¹² Corte Costituzionale (ord.21.6.06 n.245).

¹³ Francesco Rota *Il ruolo della regione nella Valorizzazione delle Autonomie locali in Lezioni a cura di Giuseppe Palma 2009/10 pag. 625 e ss.*

rizzeranno, nella misura delle concessioni alla centrale unica, la capacità delle amministrazioni di operare concretamente, in modo da allocare la funzione al livello più vicino al cittadino che abbia una struttura adeguata; la necessaria opera di verifica dell'adeguatezza e di bilanciamento fra l'autonomia e il buon andamento contribuisce a far sì che l'attuazione del principio di sussidiarietà debba passare necessariamente per l'intermediazione del legislatore statale e regionale¹⁴, quindi nell'Aua è indispensabile un'attenta valutazione dell'adeguatezza di Province e Suap Comunali, per contribuire al buon andamento amministrativo; tuttavia sembrerebbe necessario prevedere un coordinamento paritario, escludendo meccanismi implicanti la prevalenza di alcuni interessi rispetto ad altri; quindi se non si realizza un'intesa, non si ottiene il risultato di coordinamento e semplificazione al fine di operare, in ossequio alle rispettive competenze, secondo quel sistema di sussidiarietà dinamico a favore del quale si è espressa la Corte Costituzionale.¹⁵

Nonostante il frequente e generico riferimento alla partecipazione degli enti locali alla programmazione regionale, è stata evidenziata però l'assenza di raccordi utili alla definizione degli obiettivi ed alla attuazione delle politiche regionali.¹⁶

Le Regioni, anche tramite i loro Statuti, dovrebbero accettare la sfida di una riconversione da enti dalla forte presenza amministrativa in enti di indirizzo e governo e le autonomie locali accettare il ruolo segnato dalla titolarità originaria delle funzioni amministrative, organizzandosi per poter accogliere il maggior numero di funzioni in modo efficace ed efficiente, così

¹⁴ Di Folco *Regioni ed enti locali cit.* 7 CFR anche Meloni, *L'Amministrazione locale come amministrazione generale Roma 2004* 167 ss.

¹⁵ *Sent. Corte Costituzionale n.303/2003.*

¹⁶ De Martin, *La funzione amministrativa tra Regioni ed enti locali cit.* 7 ss.

da poter contribuire alla realizzazione di un'amministrazione imparziale e caratterizzata dal buon andamento declinato in base ai canoni di sussidiarietà.

3. Ambito di applicazione e casi di esclusione

L'art. 1 del Regolamento stabilisce i criteri per l'assoggettamento di un'impresa o di un impianto al procedimento di AUA.

L'A.U.A. si applica a tutte le imprese i cui impianti non sono soggetti all'Autorizzazione integrata ambientale (A.I.A.), indipendentemente dalla loro dimensione (piccole, medie o grandi) e che hanno la necessità di dotarsi di almeno uno dei titoli autorizzativi di cui all'articolo 3, comma 1, del Regolamento¹⁷.

Inoltre, l'A.U.A. non si applica: ai progetti sottoposti a V.I.A. (Valutazione di Impatto Ambientale) laddove la normativa statale o regionale disponga che il provvedimento finale comprenda e sostituisca tutti gli altri atti di assenso, comunque denominati, in materia ambientale.

Non condivisibile pare la scelta di alcune regioni di non prevedere la sostituzione, da parte della VIA, delle altre autorizzazioni ambientali incluse nell'AUA.¹⁸

Sembra irragionevole che la valutazione dall'ampio raggio d'azione non ricomprenda una autorizzazione unica ambientale che è solo un dettaglio di una valutazione ambientale più complessiva; la VIA nasce come strumento per individuare, descrivere e valutare gli effetti diretti ed indiretti di un progetto sulla salute umana e su alcune componenti ambientali quali

¹⁷ Ministero dell'Ambiente circolare esplicativa prot.49801/Gab del 7.11.2013.

¹⁸ Regione Campania ferma senza conferimento deleghe ed integrazioni al D.M 30.3.2015 Linee guida ministeriali; Obiettivo del processo di VIA è proteggere la salute umana, contribuire con un migliore ambiente alla qualità della vita, provvedere al mantenimento delle specie e conservare la capacità di riproduzione dell'ecosistema in quanto risorsa essenziale per la vita

la fauna, la flora, il suolo, le acque, l'aria, il clima, il paesaggio e il patrimonio culturale e sull'interazione fra questi fattori e componenti. Per tali ragioni è incomprensibile la scelta di non includere_ nella Via altre autorizzazioni ambientali incluse nell'AUA e la mancata delega di un provvedimento unitario alle Province; Sembrano pregevoli invece quelle scelte che , mirando a raggiungere l'obiettivo di coordinare, integrare e semplificare le procedure di approvazione dei progetti assoggettati alle procedure di VIA, prevedono che_l'atto contenente la Valutazione di impatto ambientale (VIA) positiva comprende e sostituisce_: per le attività produttive tutte le autorizzazioni e gli atti di assenso comunque denominati in materia di tutela ambientale e paesaggistico-territoriale, di competenza della Regione, della Provincia, del Comune, dell'Ente di gestione dell'area protetta naturale regionale; per le opere pubbliche o di interesse pubblico tutte le intese, le concessioni, le autorizzazioni, le licenze, i pareri, i nulla osta, gli assensi comunque denominati necessari per la realizzazione del progetto.

Nel caso in cui l'impianto sia soggetto a verifica di assoggettabilità di cui all'articolo 20 del D.lgs. 152/2006, l'AUA può essere richiesta solo dopo che l'ente competente a tale verifica abbia valutato di non assoggettare alla VIA i relativi progetti, permanendo una inutile e superflua distinzione tra Via e Aua;

Inoltre l'Aua non si applica agli impianti la cui autorizzazione sia regolamentata da un procedimento che si caratterizza per specialità ed unicità ossia che comprenda al proprio interno tutti gli atti autorizzatori o abilitativi per l'autorizzazione e l'esercizio dell'impianto¹⁹; con rife-

¹⁹ Procedimento autorizzativo unico per gli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti di cui all'articolo 208 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, sia nuovi sia allo scadere di un titolo (scarico, emissioni) di un impianto già in possesso di un'autorizzazione rilasciata ai sensi dell'art. 208;

rimento, infine, alle attività i cui cicli produttivi non originano scarichi industriali, si rimanda strettamente alla Parte III del D.lgs. 152/06 così come successivamente modificato e integrato e, particolarmente, al Regolamento n. 6 del 24 settembre 2013 della Giunta Regionale della Campania sui "criteri di assimilazione delle acque reflue domestiche".

In questi ultimi casi, procedimenti già qualificati unici sono comprensivi delle classistiche autorizzative Aua, analogamente la Via dovrebbe avere la stessa funzione omnicomprensiva ed autorizzatoria.

4. AUA obbligatoria o facoltativa

Si è posto il problema di stabilire se per il gestore vi sia una mera facoltà o invece un vero e proprio obbligo di richiedere l'AUA invece dei singoli titoli abilitativi.

La obbligatorietà si ritrova nella lettera stessa della legge e nella "ratio" ispiratrice della norma che è quella della semplificazione, inoltre la lettera della legge esplicita i casi di non ricorribili' e di esclusione dell'Aua, quindi si può certamente affermare l'obbligatorietà dell'Aua con le eccezioni che seguono.

L'effetto "sostitutivo" che l'articolo 23, comma 1, lettera a) del D.L. n. 5/2012 ricollega al rilascio dell'AUA rispetto ai titoli abilitativi ricompresi nel suo ambito, rende obbligatoria la sua richiesta, pena la frustrazione delle finalità di semplificazione dell'intervento regolatorio in esame,

- procedimento di autorizzazione unica alla costruzione e all'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, nonché impianti cogenerativi ai sensi dell'art. 11 del D.lgs. 115/2008;

- autorizzazione degli interventi di bonifica di cui all'articolo 242 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;

- l'autorizzazione allo scarico per la messa in sicurezza di emergenza della falda;

- gli impianti soggetti ai titoli abilitativi di cui alla L.R. Campania n. 54/85 (cave) di competenza esclusiva del Genio Civile.

consistente nella riduzione, in favore degli operatori (privati e pubblici) degli oneri burocratici connessi alla gestione dell'attività di impresa.

La regola generale, contenuta all'articolo 3 del Regolamento (il quale, per l'appunto, pone l'obbligo di fare richiesta dell'AUA ogniqualvolta l'impianto debba ottenere il rilascio, la formazione, il rinnovo o l'aggiornamento di quantomeno uno tra i titoli abilitativi in elenco), conosce due eccezioni, consistenti nella opportunità per il gestore:

- di non avvalersi dell'AUA ove l'impianto sia soggetto esclusivamente a comunicazione o ad autorizzazione generale alle emissioni (articolo 3, comma 3 del Regolamento);
- di aderire alle autorizzazioni generali alle emissioni (articolo 7, comma 1 del Regolamento);

Pertanto, l'articolo 10, comma 2 del D.P.R. 59/2013 va interpretato nel senso che la richiesta di AUA è sempre obbligatoria alla scadenza del primo dei titoli abilitativi previsti dall'articolo 3, comma 1, salvo che ricorra una delle due citate deroghe.

5. Rilascio Autorizzazione Unica Ambientale

La procedura Aua prende avvio con la domanda presentata dal gestore dell'impianto/attività al Suap Comunale territorialmente competente in via telematica, che a sua volta la inoltra al competente ufficio della Provincia (salva diversa competenza disposta dalla Regione) e ai soggetti competenti in materia ambientale;

Si tratta di un unico provvedimento autorizzativo di competenza della Provincia che sostituisce e comprende diversi titoli abilitativi in materia ambientale, che prima l'impresa doveva chiedere e ottenere separatamente²⁰. L'AUA avrà durata pari a 15

anni a decorrere dalla data di rilascio, in tal modo il legislatore ha voluto concedere tempi lunghi al provvedimento autorizzatorio, salvo la periodicità dei controlli, e la non presenza di modifiche sostanziale nel corso del termine di durata. Il termine può essere congruo tenendo conto della immutabilità dei presupposti iniziali, la norma stessa chiarisce che a fronte di modifiche sostanziali, animus novandi e aliquid novi, l'autorizzazione deve essere riproposta,

- autorizzazione agli scarichi in pubblica fognatura di acque reflue industriali, acque reflue assimilate alle domestiche, acque di prima pioggia, acque di lavaggio di aree esterne, acque reflue di dilavamento;

- autorizzazione agli scarichi in acque superficiali e sul suolo di acque reflue domestiche;

autorizzazione agli scarichi in acque superficiali e sul suolo di acque di prima pioggia unite ad acque reflue domestiche;

- autorizzazione agli scarichi in acque superficiali e sul suolo di acque reflue di dilavamento unite ad acque reflue domestiche;

2. comunicazione preventiva (articolo 112 del D.Lgs n. 152/2006 e s.m.i.) per l'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento, delle acque reflue provenienti dalle aziende ivi previste (aziende di cui all'articolo 101, comma 7, lettere a), b, c) e piccole aziende agroalimentari) - di competenza della Provincia - e delle acque di vegetazione dei frantoi oleari -;

3. autorizzazione alle emissioni in atmosfera in procedura ordinaria (articolo 269 del D.Lgs n. 152/2006 e s.m.i.) - di competenza della Provincia;

4. Autorizzazione alle emissioni in atmosfera in Via Generale — AVG (articolo 272 del D.Lgs n. 152/2006 e s.m.i.) - ;

5. Comunicazione o nulla osta in materia di impatto acustico (articolo 8, commi 4 e 6 della legge 26 ottobre 1995, n. 447;

6. Autorizzazione all'utilizzo dei fanghi derivanti dal processo di depurazione in agricoltura (articolo 9 del D.Lgs 27 gennaio 1992, n. 99) -;

7. Comunicazioni per l'esercizio in procedura semplificata di operazioni di autosmaltimento di rifiuti non pericolosi (articolo 215 del D.Lgs n. 152/2006 e s.m.i.) e di recupero di rifiuti, pericolosi e non pericolosi (articolo 216 del D.Lgs n. 152/2006 e s.m.i.) - .

Oltre ai canonici casi di cui al DPR 59/2013 la Regione può prevedere altre fattispecie autorizzatorie o concessorie da far rientrare nell'Aua

²⁰ 1. autorizzazione agli scarichi (Capo II del Titolo IV della Sezione II della Parte Terza del D.lgs. n. 152/2006 e s.m.i.) e, in particolare:

tuttavia permangono tutte le attività di controllo previste.²¹

Pertanto si ritiene di modesta rilevanza la durata del termine di scadenza dell' autorizzazione iniziale che non è altro che una verifica dei presupposti strutturali degli impianti, mentre fondamentale è l'efficacia dei controlli che devono essere periodici e costanti, atteso che ciò che rileva per l'ambiente e la salute dei cittadini è l'efficienza delle strutture di mitigazione e impatto ambientale in esercizio che devono essere adeguatamente e periodicamente monitorate, infatti la qualità e la corretta efficienza degli impianti è direttamente proporzionale alla frequente periodicità dei controlli con l'applicazione delle relative sanzioni. In quarto luogo, non appare del tutto chiara la formulazione di alcune disposizioni la cui interpretazione ha però importanti ricadute sul piano pratico. Ciò a causa del mancato coordinamento con le discipline di settore (coordinamento che, peraltro, sarebbe stato più corretto riservare ad una norma di rango primario modificativa del decreto legislativo n. 152/2006, anziché ad un Regolamento governativo).

Si pensi, in particolare, alla definizione di "modifica sostanziale", che è dapprima descritta come «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», ma poi si aggiunge «in quanto possa produrre effetti negativi e significativi sull'ambiente». Ma come ci si deve comportare quando le normative di settore, per qualificare una modifica come "sostanziale", prevedono criteri fra loro diversi? E quando non richiedono, perché una modifica possa dirsi "sostanziale", che «produca effetti negativi e significativi sull'ambiente»?

Il principio risolutore potrà essere quello della novazione prevista dal Codice Civile; e più precisamente per aversi modifica sostanziale è necessario e sufficiente che ricorrano i due principi della novazione "l'animus novandi" e "l'aliquid novi" laddove l'aliquid novi assuma la sua rilevanza anche in termini sia quantitativi che qualitativi; di pari assume la sua rilevanza la volontà, principio già presente in tutta la materia dei rifiuti in quanto elemento discriminante per dirsi tale un bene (rifiuto) è la volontà dell'utente di disfarsi di quest'ultimo di tal che diviene rifiuto.

Occorre inoltre precisare che la modifica sostanziale di un impianto ricorre quando la variazione delle caratteristiche o del funzionamento, ovvero un potenziamento, che, secondo l'autorità competente, producano effetti negativi e significativi sull'ambiente.

In particolare per ciascuna attività per la quale la normativa indica valori di soglia, è sostanziale una modifica che dia luogo ad un incremento del valore di una delle grandezze, oggetto della soglia, pari o superiore al valore della soglia stessa, e quando c'è una modifica del lay-out dell'impianto o del materiale/rifiuto trattato, codici Cer, tipologia rifiuti.²²

Al momento della ricezione della domanda, il SUAP procede alla verifica formale della domanda affinché la stessa possa essere dichiarata procedibile, provvedendo a verificare:

che i file inviati obbligatoriamente via Pec come impone la legge siano firmati digitalmente, con l'eccezione dei documenti che non andrebbero firmati in caso di supporto cartaceo (es. schede tecniche, documenti di riconoscimento), per i quali è sufficiente il formato PDF, e della procu-

²¹ D.Lgs.152/06 in particolare l'art.197, Provincia, Noè, Corpo Forestale, ed altri organi di polizia, in particolare per la gestione dei rifiuti in procedura semplificata art.214 a 216 d.leg.vo 152/06 sussiste l'obbligo ispettivo almeno una volta all'anno.

²² La direttiva 2010/75/UE del 24 novembre 2010 "Emissioni industriali" all'articolo 3 definisce: modifica sostanziale di una installazione: la modifica delle caratteristiche o del funzionamento ovvero un potenziamento che potrebbe avere effetti negativi e significativi per la salute.

ra speciale, parimenti da allegare nel formato PDF, risulta chiaro la ratio del legislatore di ridurre i costi cartacei della corposa documentazione e velocizzare l'invio tra gli organi della P.A. tramite Pec;

Il Suap senza entrare nel merito deve verificare che tutta la documentazione richiesta per i singoli procedimenti sostituiti dall'AUA sia presente, e che all'interno dei modelli e degli allegati i campi obbligatori siano debitamente riempiti, nonché verificare i pagamenti istruttori e di bollo; espletate le verifiche sopra elencate con esito positivo, il SUAP provvede a trasmettere telematicamente la pratica alla Provincia territorialmente competente e ai soggetti competenti in materia ambientale.

Qualora i contenuti della comunicazione di avvio del procedimento, indicati all'art. 8, comma 2, della L. 7 agosto 1990, n. 241, siano presenti nella ricevuta di protocollo Suap, può essere sufficiente la trasmissione della pratica unitamente alla ricevuta di protocollo rilasciata del Suap ciò con il chiaro intento di semplificare il lavoro dei Suap, diversamente è necessaria una formale comunicazione di avvio del procedimento;

La documentazione trasmessa alla Provincia, deve tuttavia, indefettibilmente, essere accompagnata da una lettera protocollata e firmata dal responsabile del SUAP o da un suo delegato, che attesti l'avvenuto controllo formale dell'istanza e la data di ricezione telematica;

per quanto concerne infine l'informativa antimafia, di cui all'art. 67 del D.lgs. 159/2010, si rammenta che __esiste una esclusione generalizzata dall'obbligo della preventiva acquisizione della documentazione antimafia per le determinazioni amministrative che solo indirettamente sono suscettibili di produrre effetti sull'attività imprenditoriale e pertanto, si ritiene che, una volta acquisita dal Suap l'autocertificazione antimafia per l'attestazione dei requisiti morali ai sensi dell'art.89 del citato

D.lgs., resa dai soggetti identificati dall'art.85, sia compito dell'amministrazione destinataria dell'istanza (la Provincia) di attivare ex post idonee forme di controllo che, secondo quanto previsto dall'art.71 del D.P.R.445/2000, possono essere attivate anche a campione, oltre che, naturalmente, in tutti i casi in cui sorgono dubbi sulla veridicità delle auto – attestazioni.²³ Desta perplessità la scelta di investire lo Suap del compito di fungere da "interfaccia" unico del privato, scelta frutto forse di aspettative eccessive circa le sue possibili "performance" in un settore, quale è quello ambientale, in cui l'istruttoria presenta indubbi e significativi profili di complessità tecnica. L'inevitabile "atomizzazione" dei canali attraverso i quali confluiranno alle Province le domande di autorizzazione presenta inoltre il rischio di dare luogo, sul territorio nazionale e addirittura all'interno di una stessa Provincia, a procedure a diverse "velocità", con ciò che ne consegue in termini di disparità di trattamento;

senza trascurare le insoddisfacenti prove che, molto spesso, hanno dato i Comuni nella gestione delle procedure ambientali di propria competenza (beninteso, il più delle volte, per colpe non loro, stante il progressivo prosciugamento delle risorse agli stessi destinate, in palese contraddizione con la proclamata evoluzione in senso "federale" del nostro ordinamento).

Se l'obiettivo era quello di semplificare o comunque razionalizzare i procedimenti per il rilascio delle autorizzazioni ambientali, sarebbe forse stato opportuno cogliere questa occasione per creare anche un unico "centro di imputazione" delle relative competenze amministrative così come fatto da molte Regioni²⁴ su cui

²³ ai sensi della Circolare del Ministero dell'Interno del 18/12/98 n.559/Leg./240.517.8).

²⁴ Con L.R. 6 del 12 giugno 2007 la Regione Marche, Regione Emilia-Romagna ha emanato la L.R. 21/2004, Legge Regionale n. 3 del 12.02.2014 Regione Puglia. e così prose-

concentrare risorse, competenze specialistiche e strutture e su cui far coerentemente confluire – senza “intermediari” – le domande di autorizzazione (alle quali è, come si sa, abbinato un fitto dialogo “bidirezionale”, fatto di continui confronti e di richieste di integrazioni documentali e chiarimenti). Centro di imputazione che quindi ben poteva essere individuato – senza inutili incertezze e sovrapposizioni di ruoli – nella sola Provincia, o di quello che quest’ultima diverrà .

Di fatti con la futura e decisiva cancellazione delle Province che si trasformeranno in “Area Vasta”²⁵ è rimasta in capo a queste ultime la funzione di Tutela e Valorizzazione dell’Ambiente , infatti con legge Regionale di riordino delle Province in Area Vasta approvata dal Consiglio Regione Campania in data 31.10.2015 l’ambiente assurge a competenza di servizio fondamentale per le ex Province , non a caso il principio ispiratore del Disegno di legge regionale è l’art.118 della Costituzione, sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

6. Conferenza di servizi ed Autorizzazione Unica Ambientale

La conferenza servizi viene inquadrata come misura di semplificazione amministrativa e di accelerazione procedimentale, ma che, come afferma la Corte Costituzionale²⁶ è per questo funzionale all’attuazione dei principi di buon andamento e di imparzialità sanciti dall’art. 97 della Costituzione, finendo per costituire anche la premessa per un’amministrazione consensuale nell’ottica dell’art.151 n.241 nella prospettiva del superamento del “policentri-

smo imperfetto” che caratterizza l’ordinamento giuridico italiano²⁷ ;

il Consiglio di Stato, in una delle poche decisioni in materia ha sostenuto che la conferenza servizi costituisce lo strumento per realizzare il giusto temperamento tra le esigenze di concentrazione delle funzioni in unica istanza, ed il rispetto delle competenze delle amministrazioni preposte alla cura di un determinato settore, consentendo la contestuale valutazione di tutti gli interessi pubblici coinvolti in una determinata opera amministrativa.

Viene indetta quando l’inerzia di una o più amministrazioni rischia di impedire l’adozione di un provvedimento ed è volta a scongiurare la possibile paralisi dell’attività amministrativa e gli effetti negativi che verrebbero a subirne i privati.

Rispondendo al canone del buon andamento della pubblica amministrazione, la conferenza di servizi dà attuazione ai criteri di economicità, semplicità, celerità ed efficacia.

Quest’ultima può essere prevista anche esplicitamente dalla norma per la conclusione dei procedimenti di pareri o nulla osta come nei casi dell’AUA DPR 59/2013 art.4.

Viene indetta, art.14, co.3 l.241, dall’amministrazione titolare dell’interesse prevalente con obbligo di partecipazione²⁸ per tutte le P.A. titolari degli interessi primari. Altre volte viene espressamente prevista specificamente dalla normativa di settore come nel caso dell’Aua Autorizzazione unica ambientale, dove è facoltativa per le procedure con termine inferiore a 90 gg. mentre è obbligatoria per le procedure con termine superiore.

La disciplina è contenuta nella l. n. 241/1990, con le relative modifiche apportate dalla l. n. 15/2005, dall’art. 49 del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78, convertito con modificazioni in legge

guendo analogamente con deleghe alle Province, la regione Liguria, la regione Piemonte, la regione Umbria.

²⁵ Art.1 co.89 legge 7.4.2014 n.56 Disposizioni sulle Città Metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni dei comuni.

²⁶ Cons. Stato IV 24.2.2000(sent.31.1.91 n.37 G. Cost.1991,236).

²⁷ Soca, *Analisi giuridica*,259.

²⁸ Tar Toscana 1.3.2005 n.978.

30 luglio 2010 n. 122. che prevede una disciplina generale (art. 14 e ss.) e una disciplina speciale per alcuni procedimenti di particolare complessità (art. 14 bis).

Nel caso dell'AUA è il DPR 59/2013 a riconoscere alla Provincia, salvo diversa disposizione della Regione, l'indizione della conferenza salvi i casi di competenza urbanistica-edilizia prevalente del Comune, nel qual caso quest'ultimo è l'ente che indice ritornando alle disposizioni di carattere generale dell'art.14.co.3 l.241/90.

La Provincia nella conferenza end procedimentale come nel caso dell'Aua ha autonomia decisionale in ordine alla scelta delle P.A. da invitare alla conferenza, pur nel rispetto dei canoni di buona amministrazione e di imparzialità (art.97 Costit.) e con attenzione all'ottimale esercizio della funzione e della migliore definizione del contenuto dispositivo del provvedimento.

Sono coinvolte per esigenze sostanziali e procedurali la Regione per il rilascio delle autorizzazioni alle emissioni in atmosfera (articoli 269 e 272 del Codice dell'Ambiente) (U.O.D. Autorizzazioni Ambientali e Rifiuti territorialmente competenti) e all'utilizzo in agricoltura dei fanghi derivanti dal processo di depurazione (U.O.D. Agricoltura territorialmente competenti);

il Comune territorialmente competente, per l'autorizzazione allo scarico in corpo idrico superficiale, suolo e/o sottosuolo nonché per la comunicazione o il nulla osta in materia di impatto acustico e la comunicazione preventiva di cui all'Art. 112 del D.lgs. 152/06 sulla utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento, delle acque di vegetazione dei frantoi oleari e delle acque reflue provenienti dalle aziende ivi previste, e infine per il parere nei casi di cui all'art. 269 del D.lgs. 152/2006; la Provincia, per la Comunicazioni in materia di rifiuti di cui agli artt. 215 e 216 del D.lgs. 152/06; l'ARPA competente per territorio nei casi di cui all'art. 269 del D.lgs. 152/2006 e per tutte le forme di potenzia-

le inquinamento; l'Autorità d'Ambito competente per territorio per il rilascio dell'autorizzazione allo scarico in pubblica fognatura; l'ASL competente per territorio, nei casi di cui all'art. 269 del D.lgs. 152/2006 e per ogni forma di tutela della salute a fronte di matrici potenzialmente inquinanti; Per la partecipazione alla conferenza di servizi occorre che il rappresentante dell'amministrazione coinvolta sia legittimato dall'organo competente ad esprimere la volontà dell'amministrazione medesima. Ne consegue che il rappresentante in conferenza che non sia stato designato dall'organo competente è inidoneo a manifestare la volontà dell'amministrazione, con la conseguenza che le determinazioni della conferenza di servizi si dovranno ritenere assunte senza il valido concorso della volontà di un (legittimo) rappresentante²⁹; pertanto ciò che rileva è che la manifestazione finale di volontà di ciascun ente partecipante alla conferenza di servizi sia imputabile ad un unico rappresentante, risultato che non è inficiato dalla presenza di più di un rappresentante per taluni enti, giustificabile per ragioni/istruttorie³⁰.

Rendere una problematica generale:

Relativamente ai rappresentanti Arpa Campania in conferenza, codesta Agenzia ha ritenuto che essendo organo tecnico della Regione Campania, non sia tenuta alla partecipazione con formale parere, fornendo eventualmente partecipazione consultiva al rappresentante Regione Campania senza espressione di parere proprio. Si ritiene di poter dissentire dalla posizione assunta da Arpa Campania in materia di conferenza Aua, di rifiutarsi di partecipare alle conferenze perché organo tecnico consultivo della Regione Campania, in quanto l'ausilio tecnico è necessario essere espresso nella contestualità

²⁹ In tal senso T.A.R. Lombardia Brescia Sez. I, 12-01-2007, n. 13, conforme Cons. Stato Sez.II-6.2.2002.

³⁰ (Cons.Stato-Sez.VI,-07-08-2003,/n.-4568).

della conferenza, tuttavia sembra potersi accogliere la tesi che il parere non debba essere rilasciato da questi ultimi ma compendiato nel parere decisorio della Regione di competenza di cui sono organo tecnico consultivo (vedesi Arpac Città metropolitana di Napoli nonostante dichiarato dissenso Regione Campania). È pertanto auspicabile e dovuta la presenza nelle conferenze del quadro completo degli uffici interessati, anche di quelli chiamati a svolgere funzioni istruttorie e consultive³¹; infine, relativamente alla partecipazione alla conferenza ciò che rileva è l'effettiva sussistenza del potere di rappresentanza in capo ai partecipanti e non la documentazione formale della delega stessa³².

Continuando nell'analisi della conferenza occorre analizzare la l. n. 5/2005 che ha introdotto il principio di posizione prevalente, in base al quale, alla conclusione dei lavori, o scaduti i termini di legge, l'amministrazione procedente adotta la decisione di conclusione del procedimento motivata, valutando le specifiche risultanze della conferenza e tenendo conto delle posizioni prevalenti (art. 14 ter, co. 6 bis).

Secondo, una prima interpretazione, sostenuta da parte autorevole della dottrina, nell'interpretazione della disposizione deve prevalere un criterio logico-matematico, l'unico ragionevolmente utilizzabile, conseguendone che applicando il detto criterio, in concreto occorre fare la conta e far prevalere le posizioni espresse dalla maggioranza dei presenti in conferenza sempre che le stesse siano accompagnate da una valutazione di legittimità da parte dell'amministrazione procedente. Un'opzione più recente, a nostro avviso condivisibile in particolare in materia ambientale e di tutela della salute interessi chiaramente prevalenti su tutti gli altri, e maggiormente

aderente allo spirito della riforma del 2005 e del 2010, afferma invece che il criterio in base al quale la conferenza assumerà la decisione finale secondo le posizioni prevalenti, non dovrà tener conto solo del peso numerico in quanto coinvolge una valutazione di sostanza che terrà conto: dell'importanza dell'interesse pubblico di cui ciascuna amministrazione è portatrice, del potere che ciascuna di esse avrebbe nel determinare l'esito del procedimento.

La norma, non orientando in alcun modo l'operazione concettuale da seguire finisce per attribuire una forte discrezionalità al responsabile del procedimento. Il criterio delle "posizioni prevalenti", inoltre non trova applicazione laddove il dissenso provenga da amministrazione che curano interessi sensibili.

In concreto, le conseguenze che sul procedimento ha il motivato dissenso di una delle amministrazioni preposte alla tutela di uno degli interessi costituzionalmente protetti (ambiente, paesaggio, patrimonio storico-artistico, salute e ora anche pubblica incolumità) sono disciplinate in maniera articolata dal nuovo comma 3 dell'art. 14-quaterl.241/90. La detta disposizione, in un'ottica palesemente richiamante il principio di concertazione, oltretutto di sussidiarietà verticale, delinea un particolare sub-procedimento nell'ambito del quale la decisione viene rimessa, a seconda dei casi, al Consiglio dei Ministri, alla Conferenza permanente Stato-Regioni-Province autonome di Trento e Bolzano ed alla Conferenza unificata di cui all'art. 8, D.lgs. n. 281/1997, a seconda che il dissenso si verifichi tra amministrazioni statali, tra un'amministrazione statale ed una regionale o tra più amministrazioni regionali, tra un'amministrazione statale o regionale ed un ente locale, o tra più enti locali. Il dissenso deve essere manifestato nella conferenza, non può riferirsi a questioni connesse, che non costituiscono oggetto della conferenza medesima, e deve recare le specifiche indicazioni delle modi-

³¹ Scoca. *Analisi/giuridica*;-287/288; Morbidelli.1126; Greco-Cons.Stato.VI,7.8.2003, n.4568.

³² D'Orsogna, Conferenza dei servizi e amministrazione, 202.

fiche progettuali necessarie ai fini dell'assenso (art. 14 quater, co. 1). Le amministrazioni possono esprimere il loro parere soltanto al suo interno, con la conseguente illegittimità di tutti quelli rilasciati in altro modo³³, tale interpretazione sembra del resto concordare con il principio di contemperamento degli interessi che informa tutta la conferenza dei servizi.

Se la decisione della conferenza deve essere il frutto del confronto fra le varie posizioni di cui le amministrazioni si fanno portatrici, in posizioni che si evolvono dialetticamente al termine di un momento comune, allora non si comprende come questo processo potrebbe formarsi al di fuori della conferenza. Ai sensi dell'art. 14 ter della L. n. 241/1990, nella conferenza di servizi il dissenso per essere validamente espresso deve, tra le altre cose, essere sorretto da congrua motivazione e contenere altresì la "critica costruens", volta ad indicare le modifiche progettuali necessarie per il superamento del dissenso medesimo. In conformità al precetto normativo, anche la giurisprudenza del Consiglio di Stato ha più volte chiarito come il dissenso di un'Amministrazione che partecipa alla conferenza di servizi deve rispondere ai principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa, predicato dall'art. 97 Cost., non potendo limitarsi ad una mera opposizione al progetto in esame ma dovendo essere costruttivo e motivato³⁴. Privato di fondamento, pertanto, si appalesa l'eventuale assunto di una Amministrazione di non aver mai espresso il proprio assenso alla realizzazione di un impianto per cui è causa, ma di essersi limitata ad esprimere un "generico punto di vista" relativamente al profilo urbanistico. Infatti, il modulo procedimentale della conferenza di servizi ammette che l'ente regolarmente convocato possa esprimersi unicamente in uno dei

seguenti modi: a) consenso espresso (art. 14-ter, comma 6, della Legge n. 241/1990); b) consenso tacito proveniente dall'ente regolarmente convocato il cui rappresentante non abbia espresso la volontà dell'amministrazione rappresentata in modo definitivo (art. 14-ter, comma 7, della Legge n. 241/1990); c) dissenso espresso, ammissibile solo se espresso in conferenza di servizi, motivato e circostanziato (art. 14-quater, comma 7, della Legge n. 241/1990).

Relativamente alla possibilità che un'amministrazione voglia annullare in autotutela il proprio parere prima del provvedimento finale e fuori dalla conferenza si ritiene doversi escludere la possibilità per violazione del principio della contemporaneità, in tal senso interessante quanto affermato dal Consiglio di Stato laddove sottolinea che l'espressione della volontà all'interno della conferenza si configura come un atto end procedimentale la cui revoca non può in alcun modo essere idonea a travolgere il provvedimento finale, che quindi resta valido e pienamente efficace³⁵. L'autotutela è possibile solo con la riapertura della conferenza perché questa proceda ad una nuova e contestuale valutazione globale degli interessi; secondo il Consiglio di Stato l'autotutela è soggetta alla procedura di *contrarius actus*, ossia quella che impone di seguire il medesimo procedimento di emanazione degli atti che intende rimuovere o modificare³⁶; la Conferenza dei Servizi è l'unica sede deputata al rilascio pareri o nulla osta in tal senso³⁷. Come sottolineato dalla giurisprudenza (soprattutto del Giudice d'appello siciliano, che ha giurisdizione su di un territorio intensamente interessato dalla realizzazione di impianti eolici nella prima decade di questo secolo), ai sensi

³³ (Cons.St., IV, 22.2.2010 n.1020; CGAS 9.12.2008 n.1005).

³⁴ (cfr. per tutte Sez. V Consiglio di Stato, 23 maggio 2011, n. 3099).

³⁵ (Cons.St. VI 3.3.2006 n.1023).

³⁶(Cons.St. VI 11.5.2007bn.2306; Cons.St. V 2.10.2000 n.5210).

³⁷Tar Lazio 16.2.2015 n.02678/15 Reg.Prov.Coll. N. 11581/13 Reg.Ric.

delle disposizioni che disciplinano l'autorizzazione unica alla costruzione ed all'esercizio degli impianti eolici e la correlata procedura di VIA, tutte le amministrazioni - e quindi anche la Soprintendenza competente - tenute ad adottare le proprie determinazioni, ai fini della valutazione d'impatto ambientale per la costruzione e l'esercizio degli impianti eolici, devono esprimere il proprio avviso in sede di conferenza dei servizi" (C.G.A., 11 aprile 2008 n.295).

Non v'è dunque spazio per una pronuncia dell'Autorità preposta alla tutela del paesaggio e dei vincoli storico-archeologici al di fuori della detta conferenza di servizi.

Quest'ultima, conformemente alla finalità di tale istituto, è l'unica sede deputata all'emersione e alla comparazione degli interessi in gioco.³⁸

Infine l'analisi in conferenza AUA riguarda il contesto ambientale complessivo e non solo i singoli procedimenti autorizzatori, sussistendo l'obbligo per le amministrazioni coinvolte a esprimere il loro parere, diversamente si applica l'art 14 ter comma 7 che recita "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";

Le Amministrazioni destinatarie della richiesta parere, pur non avendo più nessuna competenza al rilascio dell'Autorizzazione Unica Ambientale per esempio in materia di scarico acque perché dall'Ato confluente in AUA, e quindi

oramai di competenza del S.U.A.P. risultano, comunque, obbligate, nell'ambito delle rispettive competenze istituzionali, agli adempimenti su di loro incombenti né un tale obbligo potrebbe restare inadempito.

Circa la natura giuridica del provvedimento della conferenza e del titolo definitivo rilasciato dal Suap per l'Aua, come da consolidato parere della giurisprudenza del Consiglio di Stato, è condivisibile l'orientamento secondo cui, anche all'indomani della riforma del 2005 e 2010, la scelta di mantenere sostanzialmente inalterata la struttura bifasica testimonia un modello che il legislatore ha inteso far proprio nel fissare le regole di funzionamento della conferenza di servizi e che si compendia nella necessità che, all'esito dei lavori della conferenza decisoria, sopraggiunga pur sempre un provvedimento conclusivo (del quale la conferenza rappresenta solo un passaggio procedurale) avente la veste di atto adottato, in via ordinaria, da un organo monocratico dell'Amministrazione procedente. Relativamente poi al concorso tra provvedimento della conferenza e titolo abilitativo che è quello del Suap, ci si è posti la problematica della autonomia o della confluenza fra i due atti.

Tuttavia risulta chiaro il nesso giuridico che si configura tra questi atti prodromici³⁹ conferenza e pareri al suo interno, nonché il relativo atto provvedimentale.

Da un lato, quest'ultimo, in difetto delle decisioni non può essere legittimamente emesso, e, dall'altro, dalle decisioni il provvedimento non può legalmente prescindere, nel senso della necessità che vi siano coerenza e congruità tra gli atti amministrativi non provvedimentali (atti conferenza) e i provvedimenti (titolo autorizzatorio del Suap).

³⁸ (C.G.A., sentenze 3 agosto 2007, n. 711, e 21 novembre 2007, n. 1057; v. anche TAR Sicilia, Palermo, 27 maggio 2008 n. 683).

³⁹ (Cass.S.U. 7.3.2006 n.4813 Gc Mass 2006,3).

La decisione della conferenza servizi sembra, pertanto, da inquadrare come atto presupposto del provvedimento finale.

Un provvedimento che rimane nella responsabilità decisionale dell'amministrazione procedente, pur se la legge è chiara nell'affermare che il provvedimento finale è conforme alla decisione della conferenza servizi, attribuendo allo stesso anche l'effetto di sostituire ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato di competenza delle amministrazioni invitate e/o partecipanti. Oggi alla luce dell'art 14 ter intervenuto, gli effetti costitutivi sono propri del provvedimento finale, che è quindi, il vero e solo atto lesivo o costitutivo, pur se la decisione della conferenza costituisce l'atto presupposto del provvedimento medesimo. Il formalismo della costruzione legislativa è marcatissimo, ma, non di meno, tale da dover far prendere atto che la decisione assunta dalla conferenza dei servizi, senza la sua trasfusione nel provvedimento finale resta un mero atto endoprocedimentale⁴⁰.

Concludendo circa l'impugnabilità delle decisioni della conferenza, l'orientamento largamente prevalente – anche in relazione all'assetto normativo anteriore alle modifiche intervenute dal 2005 in poi sugli artt. 14 e segg. della legge 7 agosto 1990, nr. 241 – attribuisce alle determinazioni della Conferenza natura meramente endoprocedimentale, desumendone che esse vanno impugnate unitamente al provvedimento conclusivo del procedimento in cui si inseriscono, nel caso dell'Aua è il provvedimento finale del Suap che recepisce le decisioni della conferenza⁴¹.

Sembra doversi dissentire da siffatto orientamento; Esiste un (minoritario) indirizzo che

riconosce il carattere autonomamente lesivo, e quindi l'autonoma impugnabilità, del verbale conclusivo della Conferenza (35); e tuttavia, anche a voler seguire questa impostazione le conclusioni non mutano se non sul piano nominalistico, dovendo addivenirsi a declaratoria di improcedibilità di un eventuale ricorso, piuttosto che di sua inammissibilità. E difatti, anche a convenire sull'autonoma lesività delle determinazioni della Conferenza di servizi, non v'ha dubbio, per quanto si è fin qui osservato, che la loro definitività è condizionata dal loro recepimento negli atti conclusivi del procedimento (id est, provvedimento Suap quale titolo finale riconosciuto dal DPR 59/13), ben potendo accadere che il deliberato della Conferenza non sia recepito in un formale ed efficace provvedimento conclusivo. Ne discende, per converso, che laddove tale provvedimento vi sia esso va necessariamente a sua volta impugnato, comportando l'omissione di tale adempimento l'improcedibilità della precedente impugnativa (alla stessa stregua di quanto avviene, ad esempio, per l'impugnativa dell'aggiudicazione provvisoria di una gara d'appalto che non sia seguita da quella dell'aggiudicazione definitiva).

7. Iter procedimentale: integrazioni, inammissibilità, irricevibilità, improcedibilità

In materia di Aua Autorizzazione Unica Ambientale, al fine di consentire alla Provincia e ai soggetti competenti in materia ambientale il rispetto del predetto termine di 30 giorni, è necessario che lo sportello unico trasmetta la pratica formalmente completa immediatamente.

La richiesta, da parte di uno o più soggetti competenti o più Pubbliche Amministrazioni, di documentazione integrativa può essere effettuata solo una volta e solo al SUAP, entro 30 giorni dalla presentazione dell'istanza o della comunicazione.

⁴⁰ (in tal senso: Cons. Stato, VI, 15 gennaio 2013, n. 220).

⁴¹ (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 9 novembre 2011, nr. 5921; id., 31 gennaio 2011, nr. 712; id., 9 novembre 2010, nr. 7981; id., 3 dicembre 2009, nr. 7570; id., 11 novembre 2008, nr. 5620). Circa il dissenso a siffatte conclusioni.

Occorre però definire precisamente cosa si intende per “documentazione integrativa”.

Di norma, la richiesta da parte della P.A. di documentazione integrativa dovrebbe essere un’eccezione per procedimenti amministrativi particolarmente complessi per i quali la documentazione richiesta è stata tutta presentata e si renda necessario, per giungere alla conclusione del procedimento stesso, richiedere una ulteriore documentazione che serva a rendere più chiara e comprensibile la documentazione già presentata.

Va preliminarmente ricordato che non è documentazione integrativa la documentazione mancante o carente allegata al momento della presentazione della pratica, in quanto è un vizio della completezza documentale della pratica che deve essere certificata formalmente dal Suap all’autorità competente al momento della trasmissione telematica.

Da quanto esposto sopra emerge chiaro un concetto: la richiesta di integrazione documentale, presupponendo una disamina non meramente formale ma sostanziale ed approfondita della documentazione trasmessa dal richiedente, è di fatto rimessa alla Provincia e ai soggetti competenti in materia ambientale.

Il SUAP, invece, al quale spetta la disamina della completezza formale della medesima documentazione, potrà rilevare soltanto la carenza o la totale assenza di un documento necessario, disponendo, di conseguenza, l’improcedibilità, l’irricevibilità o la inammissibilità della pratica di A.U.A., che verrà prontamente comunicata al richiedente.

In tal caso il SUAP non rilascerà, ovviamente, nessuna comunicazione di avvio del procedimento, in quanto non è stato dato inizio ad alcun procedimento.

Qualora il SUAP non dovesse accorgersi di una incompletezza formale e inoltra la domanda alla Provincia, quest’ultima chiederà al SUAP di comunicare al richiedente l’irricevibilità,

ovvero, nei casi meno gravi di carenze documentali, si limiterà a formulare richiesta di integrazione documentale.

Dunque vi potranno essere diverse patologie del procedimento amministrativo tali da determinare l’inefficacia della domanda presentata, con conseguente mancata emissione della comunicazione di avvio del procedimento: si distinguono al riguardo l’improcedibilità, l’inammissibilità e l’irricevibilità.

L’improcedibilità Si verifica quando vi è una ragione ostativa all’avvio del procedimento, causata dall’omissione di un’attività esterna o di un’azione obbligatoria richiesta dalla legge.

Nella fattispecie, è improcedibile la domanda di autorizzazione unica ambientale nei casi in cui si sia proceduto alla verifica di assoggettabilità cui all’articolo 20 del D.lgs. 152/2006, e l’ente competente a tale verifica non abbia ancora valutato di non assoggettare alla VIA i relativi progetti.

L’inammissibilità si verifica in caso di carenza di interesse ad agire o di qualificazione giuridica in capo all’istante.

Ad esempio, è inammissibile la domanda di AUA presentata per un impianto assoggettato ad AIA, così come la domanda presentata da un soggetto che non esercita attività imprenditoriale.

Infine è irricevibile la domanda che risulta incompleta dal punto di vista formale.

Rientra in tale fattispecie il caso della completa illeggibilità di un documento. Il Responsabile del SUAP, in questo caso, ne dà comunicazione al richiedente, specificando gli elementi mancanti. Nella comunicazione il responsabile darà atto altresì che l’irricevibilità della domanda non consente l’avvio del procedimento amministrativo, e che pertanto occorre presentare una nuova domanda di AUA.

Verificata la completezza formale della domanda, il Responsabile del SUAP comunica

l'avvio del procedimento al richiedente, precisando che potrebbe essere necessaria una richiesta di integrazioni con conseguente sospensione dei termini.

La comunicazione dell'avvio del procedimento è UNICA e di competenza esclusiva del SUAP ai sensi del dpr 59/2013, il SUAP deve effettuare solo una verifica formale sulla domanda presentata (limitandosi a controllare, ad es., la compilazione del modulo, la presenza di allegati/schede/eventuale procura e la loro sottoscrizione con firma digitale, ecc.) e in caso positivo a trasmetterla telematicamente all'autorità competente.

Si rammenta che la comunicazione di avvio del procedimento deve avere un contenuto informativo minimo, ai sensi dell'art. 8 della legge 241/90 e dell'art. 28 del D.L. 69/2013, convertito in legge 98/2013; l'amministrazione competente, oggetto, Rup, termine della procedura, diritto all'indennizzo per il ritardo, soggetto legittimato al potere sostitutivo.

Rispetto alla documentazione già in possesso dei soggetti competenti in materia ambientale coinvolti nel procedimento di rilascio dell'AUA e per cui non occorre fornire alcun aggiornamento ovvero ulteriori informazioni, sarà pertanto sufficiente l'attestazione da parte del soggetto richiedente che essa non ha subito modifiche, rispetto a quanto precedentemente dichiarato nelle istanze a suo tempo presentate, in relazione a ciascun titolo abilitativo in materia ambientale in essere e che dovrà essere sostituito dall'AUA.

Con la domanda di AUA può essere richiesto in affiancamento e non nella procedura unica Aua come avviene nei procedimenti unici già vigenti (es.art.208 d.l.vo 152/06), qualora necessario ed è questa una rilevante novità già propria degli altri procedimenti unici, anche il titolo abilitativo edilizio di competenza comunale, compilando l'apposita modulistica richie-

sta da Comune/Unione dei Comuni territorialmente competente;

a questo proposito è il caso di chiarire una diafrasi che è nata circa la competenza alla Conferenza Servizi tra Comune e organo Competente Provincia laddove ricorrono fattispecie di competenza diversa tra Provincia e Comune; sorge la problematica su chi indice la conferenza se il Comune o la Provincia; oppure se ricorra il caso che si facciano due conferenze diverse una ciascuna per i due enti che poi confluiscono in un unico provvedimento amministrativo finale;

La doppia conferenza è sicuramente un caso da scartare in quanto per la semplificazione amministrativa sarebbe un inutile aggravio; nulla viene esplicitato in tal senso dalla legge ma il buon senso, il principio di semplificazione amministrativa, dell'efficienza e dell'efficacia, la pratica amministrativa dei funzionari consiglierebbe che la conferenza si tenga presso il Comune nei casi in cui le autorizzazioni comunali urbanistiche ed edilizie sono assorbenti rispetto alla ordinaria competenza della Provincia ai sensi del DPR 59/13;

L'Aua è un unico provvedimento adottato dalla Provincia, comprensivo di tutti i contributi dei soggetti responsabili per i singoli endoprocedimenti attivati, è pertanto auspicabile l'individuazione di un ufficio di Coordinamento Provinciale preposto al coordinamento degli endoprocedimenti e all'adozione dell'Aua, anche con una delega dirigenziale ai sensi dell'art.17 bis 165/2001 al fine di semplificare e velocizzare il rilascio dei provvedimenti;

un rilevante momento di criticità, superabile con un ufficio di coordinamento, si ravvisa nel ruolo dei Suap Comunali all'atto di accoglimento della pratica;

Essi nella prassi spesso, omettendo il controllo documentale, non fanno altro che trasmettere telematicamente alla Provincia gli atti del richiedente, ingenerando una navetta tra uffici

che complica e non semplifica i tempi e modi del rilascio del provvedimento finale.

8. Criticità interpretative Aua in prima applicazione

Una prima criticità è sorta circa l'applicazione dell'AUA alle società che gestiscono direttamente impianti ovvero Enti Pubblici o Società partecipate;

La ratio dell'Autorizzazione Unica Ambientale D.P.R. 59/2013, mira alla semplificazione dell'iter burocratico seguito dalle imprese per ottenere determinate comunicazioni ed autorizzazioni in materia ambientale sostituendo le stesse con un provvedimento unico.

Il D.P.R. 59/2013 si applica alle microimprese e alle piccole e medie imprese come definite dall'articolo 2 del decreto del Ministro delle attività produttive 18 aprile 2005 nonché agli impianti non soggetti ad Autorizzazione Integrata Ambientale.

La definizione di impianto è stabilita dall'art 268. lett. I) del Codice dell'ambiente (D.lgs. 152/2006) a mente del quale si definisce impianto: *"il dispositivo o il sistema o l'insieme di dispositivi e sistemi fissi, destinati a svolgere in modo autonomo una specifica attività anche nell'ambito di un ciclo più ampio"*.

Appare quindi indubbio, che l'applicabilità del regolamento riguarda principalmente impianti non soggetti all'A.I.A. anche qualora si tratti di microimprese, piccole e medie imprese.

Pertanto, la gestione degli impianti da parte di un ente o di una società partecipata, non potrebbe legittimare gli stessi a non richiedere l'AUA atteso che la norma fa riferimento ad impianti ed imprese senza distinzione tra pubblico e privato.

Si ritiene inoltre che per il trattamento delle acque reflue, nonché per tutti gli altri impianti destinati allo svolgimento di un'attività di pubblico servizio, sia che siano gestiti diretta-

mente da enti pubblici che dati in concessione, sono assoggettati alle medesime normative valide per le attività private, e pertanto rientrano pienamente nell'ambito di applicazione dell'Autorizzazione Unica Ambientale (AUA).

Inoltre in materia di Cave sebbene l'art. 4, comma 3, della L.R. (Campania) 54/85 disponga che autorizzazione e concessione costituiscono gli unici titoli per la coltivazione del giacimento e tengono luogo di ogni altro atto, nulla osta o autorizzazione di competenza regionale per l'attività di cava e previsti da specifiche normative", lo stesso non sembrerebbe applicabile in luogo dell'Autorizzazione Unica ambientale.

Analogamente la Regione Toscana, nell'autorizzazione unica alla coltivazione delle Cave e all'attività estrattiva, non ricomprende l'Aua, infatti in affiancamento al suddetto procedimento unico, deve essere richiesta l'Aua in particolare per l'emissione in atmosfera e per gli scarichi.

Anche la Regione Piemonte e la Regione Calabria non ritengono l'autorizzazione unica della coltivazione delle Cave e all'attività estrattiva omnicomprensiva di tutte le valutazioni ambientali, anche per quest'ultime l'Aua, e l'eventuale Valutazione di impatto ambientale sono procedimenti separati.

In Primis verrebbe in rilievo, per tutte le leggi regionali succitate, che nulla hanno innovato rispetto alla lettera della legge, il principio dello ius superveniens, ovvero una normativa successiva intervenuta a regolare la materia. In secondo luogo, la normativa regionale fa espresso riferimento ad autorizzazioni di competenza regionale mentre il d.p.r. 59/2013 indica la Provincia quale autorità competente per il rilascio dell'A.U. A.

Invero, l'art. 2, lett. b), del D.p.r. 59.12.013 definisce autorità Competente la Provincia o la diversa autorità indicata dalla normativa re-

gionale quale competente ai fini del rilascio, rinnovo e aggiornamento dell'autorizzazione unica ambientale.

Non appare dunque possibile sostituire l'autorizzazione unica ambientale con la certificazione ed autorizzazione allo svolgimento dell'attività di cava. prevista dall'art. 4. comma 3. della L. R. 54/85, argomentando a contrario si potrebbe determinare uno spostamento di competenze, e così interpretando rispetto ad ogni legge Regionale che disponga autonomamente con atti propri di concessione ed autorizzazione.

Inoltre appare sin troppo "timida" la scelta di non far sostituire dall'Aua anche l'autorizzazione ordinaria degli impianti di trattamento rifiuti ex art.208 d.leg.vo 152/06; scelta che – come detto – ha determinato la creazione di una "terza ipotesi" di esclusione dall'Aua (oltre a quelle riguardanti gli impianti soggetti ad Aia e a Via con effetto sostitutivo) e che, oltretutto, non risulta in linea con il criterio direttivo fissato dalla lett. a) del comma 1 dell'art. 23 del "decreto semplificazioni", secondo il quale l'Aua avrebbe dovuto sostituire «ogni atto di comunicazione, notifica ed autorizzazione previsto dalla legislazione vigente in materia ambientale», senza dunque alcuna esclusione.

Sarebbe stato opportuno in questa sede trasferire ai futuri Enti di Area Vasta ex Province tutto il pacchetto delle autorizzazioni ambientali ,comprehensive di autorizzazione rifiuti in procedura ordinaria art.208 d.l.vo 152/06, nonché VIA, VAS , AIA e AUA , atteso il già previsto richiamo in materia di controllo sui rifiuti che fa capo ai sensi dell'art.197 D.lg. 152/06 alle Province future agenzie di Area vasta a tutela del territorio e dell'ambiente nell'ambito di un sano principio di sussidiarietà, peraltro già attuato da anni dalla maggioranza delle regioni sul territorio nazionale.

9. Poteri sostitutivi e Commissario ad Acta

In una fase storica in cui la produzione normativa è incentrata su misure di semplificazione dell'attività amministrativa e di contenimento della spesa pubblica, il rafforzamento del dovere di provvedere tempestivamente è espresso dal legislatore con l'introduzione della responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile per l'autore del comportamento omissivo e con l'attribuzione del potere sostitutivo alle figure apicali. La tutela del cittadino di fronte all'inerzia dell'amministrazione risulta, dunque, rafforzata anticipandosene gli effetti alla fase procedimentale e precontenziosa.⁴² L'art. 2, l. 7.8.1990, n. 241, nel testo sostituito dall'art. 7, l. 18.6.2009, n. 69, è stato oggetto di recente modifica ad opera dell'art. 1, d.l. 9.2.2012, n. 5, cd. "d.l. semplificazione" (*Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo*), il quale sostituisce i co. 8 e 9 e aggiunge i co. 9-bis, 9-ter, 9-quater e 9-quinquies, dando ingresso, in caso di inerzia dell'amministrazione, all'attivazione di *poteri sostitutivi*, con conseguenti ricadute in punto di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile per l'autore del comportamento omissivo.

La novella in questione si pone, ampliandone i contenuti, nel solco delineato dalla produzione normativa degli ultimi anni in materia di procedimento, tesa a valorizzare l'elemento temporale quale parametro della funzione amministrativa e a riaffermare il principio, già predicato in giurisprudenza, per cui il tempo è un bene meritevole di tutela, con la conseguenza che il mancato rispetto del termine per la conclusione del procedimento costituisce un illecito che dà luogo anche a responsabilità civile⁴³. La doverosità dell'*agere* amministrativo e del rispetto dei

⁴² Tanto è previsto in materia di Aua Autorizzazione Unica Ambientale dall'art.11 DPR 59/13

⁴³ (Police, A., *Il dovere di concludere il procedimento e il silenzio inadempiuto*, in Sandulli, M.A., a cura di, *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011.)

suoi tempi è considerata «una declinazione del principio di legalità, che è anche affermazione in positivo dell'obbligo di esercitare quel potere e di esercitarlo in un tempo utile e ragionevole». L'art. 1 del provvedimento normativo in commento da una parte contempla espressamente un possibile danno erariale da ritardo o inerzia procedimentale, dall'altra onera l'apparato della giustizia amministrativa, al quale ricorrere esperiti tutti i procedimenti amministrativi e sostitutivi previsti (art.2 comma 9bis e seguenti), di trasmettere in via telematica alla Corte dei conti le sentenze passate in giudicato che accolgono il ricorso avverso il silenzio inadempimento dell'amministrazione. In tal modo l'accertamento della responsabilità amministrativo-contabile, dapprima rimesso all'iniziativa autonoma del Procuratore regionale, o ad esposti e segnalazioni di privati o delle amministrazioni, è oggi riconducibile anche ad un preciso obbligo informativo a carico della giustizia amministrativa. La trasmissione delle sentenze alla Corte dei conti, anche a seguito del chiarimento fornito dal Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione⁴⁴, risulta essere, nel silenzio della legge, un onere a carico delle segreterie degli uffici giudiziari e non della stessa amministrazione, in quanto i primi sono in possesso dei dati relativi al passaggio in giudicato della decisione. L'art.1 dell'all. 2 al d.lgs. 7.7.2010, n. 104, nel testo modificato dal d.lgs. 15.11.2011, n. 195, ha infatti previsto che nel registro generale dei ricorsi sia annotata la notizia relativa alle impugnazioni proposte avverso i provvedimenti del giudice e il relativo esito, in modo tale che anche le segreterie dei TAR siano in condizione di sapere quando la sentenza di primo grado passa in giudicato. Si tratta di disposizione organizzativa che avrebbe potuto trovare miglior collocazione sistematica nel Codice del processo amministrativo. Per al-

⁴⁴ (Cfr. Circolare del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, n. 4/2012 del 10.5.2012.).

tro la statuizione in ordine alla trasmissione del fascicolo alla Corte dei Conti per la valutazione di eventuali responsabilità, in via generale e non solo all'esito dei giudizi sul silenzio, la si può ritrovare in diverse pronunce del giudice amministrativo, anche anteriormente alla novella legislativa⁴⁵. Detta prassi, espressione di un potere del giudice connaturato alla funzione, è condivisa dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato la quale ha chiarito che con la trasmissione degli atti alla Procura della Corte dei conti, il giudice amministrativo esercita «un potere di denuncia che compete ai pubblici ufficiali, e che si colloca *a latere* della sentenza, rispetto alla quale resta esterno anche se formalmente esercitato nel corpo di essa e, che oltretutto, in quanto mera denuncia, è privo di autonoma portata lesiva e quindi non è suscettibile di sindacato in appello»⁴⁶. In definitiva, il potere officioso del giudice amministrativo di sollecitare le Procure Regionali della Corte dei conti tende a dare effettività al regime di responsabilità amministrativo-contabile degli amministratori pubblici di cui la norma si occupa nel co. 9, ricalcando un *trend* già rinvenibile in altre disposizioni normative (l'art. 21, co. 1-bis e l'art. 23, co. 3, l. 69/2009) e valorizzando la previsione di cui all'art. 7, co. 2, l. n. 69/2009.

La scelta di utilizzare l'inosservanza del termine procedimentale quale parametro di valutazione della *performance* individuale di cui d.lgs. n. 150/2009, è stata vista come un momento di continuità tra le scelte degli ultimi Governi, poiché recepisce e perpetra la tendenza a valorizzare questa forma di verifica dell'attività dei funzionari e dei dirigenti amministrativi⁴⁷. È

⁴⁵ (Cfr. *ex multis*: TAR Emilia Romagna, Parma, 10.7.2012, n. 258; TAR Trentino Alto Adige, Trento, 25.5.2012, n. 170; TAR Liguria, sez. I, 23.11.2011, n. 1635; TAR Campania, Napoli, sez. V, 12.5.2010.

⁴⁶ (Cons. St., A.P., 3.6.2011, n. 10, in *Foro amm. - Cons. St.*, 2011, 6, 1842.).

⁴⁷ (41) (Tarullo, S., *Il meccanismo di sostituzione interna per la conclusione dei procedimenti amministrativi introdotto dal D.L.*

stato osservato come la norma in commento presenti un difetto metodologico consistente nell'aver posto sullo stesso piano la responsabilità disciplinare e quella amministrativo-contabile, laddove, viceversa, esse differiscono sul piano effettuale essendo dirette a sanzionare la prima la mera condotta contraria ai doveri di servizio e la seconda la condotta antiggiuridica produttiva di un danno all'amministrazione⁴⁸.

La vera novità introdotta è la previsione di un potere sostitutivo all'interno della stessa amministrazione in caso di ritardo o inerzia è un potere che resta *ex lege* conferito ai vertici della stessa amministrazione ed esercitabile entro gli stessi confini dovendosi, dunque, escludere una possibile funzione sostitutiva in capo agli organi di indirizzo politico. La violazione dei termini procedurali, nella *ratio* legislativa, produce un duplice effetto: sanzionatorio per chi è risultato inerte (responsabilità amministrativo-contabile) e, per così dire, ripristinatorio a favore del cittadino rimasto privo di risposta, potendo l'inerzia essere neutralizzata, prima del ricorso alla giustizia, mediante il potere di impulso riservato *ex lege* al livello apicale.

Il previsto meccanismo di sostituzione, operando all'interno dell'amministrazione *dormiente*, non può qualificarsi come controllo sostitutivo in senso tecnico, sia perché manca l'alterità giuridica tra sostituto e sostituito sia perché manca il carattere di straordinarietà che connota i commissariamenti. Il co. 9-ter, nel disciplinare l'iter procedimentale per l'attivazione del meccanismo sostitutivo stabilisce che, decorso inutilmente il termine per la conclusione del procedimento o quello superiore di cui al co. 7, il privato possa sollecitare il potere sostitutivo.

Il dirigente investito della competenza sostitutiva può esercitare direttamente la funzione emanando il provvedimento omissivo ovvero, ricalcando i poteri riservati al Giudice amministrativo nel giudizio *ex art.* 117 c.p.a., può designare un Commissario.

L'organo di governo può individuare un solo soggetto al quale attribuire poteri sostitutivi; solo nel caso in cui detto organo ometta di provvedere alla nomina, il potere sostitutivo si considera attribuito al dirigente generale o, in mancanza, al dirigente preposto all'ufficio o, ancora, in mancanza, al funzionario di più elevato livello presente nell'amministrazione. Secondo la citata circolare n. 4/2012 depone in tal senso innanzitutto la portata letterale della norma, che induce a concludere che solo a fronte dell'omessa individuazione del soggetto al quale conferire poteri sostitutivi, questi siano attribuiti a più soggetti *ex lege* individuati. Inoltre è la stessa *ratio* sottesa alla novella a confermare tale conclusione, ossia responsabilizzare il vertice e assicurargli la cognizione di tutti i casi in cui non è stata rispettata la tempistica prevista per definire i singoli procedimenti, evitando la frammentazione⁴⁹. Il co. 9-quater, nel prevedere l'obbligo di comunicare annualmente all'organo di governo i procedimenti nei quali non è stato rispettato il termine di conclusione consente di monitorare i settori nei quali è più frequente il mancato rispetto dei termini per la conclusione del procedimento e, al tempo stesso, grazie all'avvalimento delle strutture competenti o alla nomina del commissario, garantisce una rapida definizione della procedura.

Infine il co. 9-quinquies è inteso a stigmatizzare l'inadempimento anche in via documentale fornendo utili elementi di valutazione sia al Giudice amministrativo dinanzi al quale sia eventualmente proposta azione di danni sia il

semplificazione n. 5/2012. Notazioni a prima lettura, in www.giustizia-amministrativa.it).

⁴⁸ Santoro, P., *Il danno da ritardo diventa danno erariale*, in www.giustamm.it, febbraio 2012.

⁴⁹ Cfr. Circolare del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione n.4/2012.

Giudice contabile in sede di accertamento di responsabilità erariali. Non può dubitarsi che la novella legislativa in rassegna sia finalizzata alla semplificazione procedimentale e a garantire la tutela del cittadino a più ampio raggio e, dunque, anche in sede precontenziosa.

È agevole rilevare come il Legislatore si sia prefisso il raggiungimento di obiettivi quali il miglioramento dell'efficienza amministrativa e il deflazionamento, al contempo, del contenzioso nascente dal rito speciale di cui agli artt. 31 e 117 c.p.a. Tuttavia l'applicazione del modulo procedimentale della sostituzione interna, previsto dal co. 9-bis, potrebbe non dare i risultati sperati laddove la *fretta* di provvedere, pena la sostituzione, finisca con il tradursi in un provvedimento *male*. Ulteriore profilo di criticità risiede (quanto meno prima delle modifiche introdotte dall'art. 13 d.l. 6.7.2012, n. 95, cd. "d.l. sulla *spending review*") nel fatto che la previsione dell'adozione dell'atto di individuazione del sostituto potrebbe rivelarsi inutile, nell'ottica della semplificazione, ove il cittadino penalizzato dal silenzio dell'amministrazione debba comunque fare un accesso agli atti per conoscere il nome. Inoltre, mancando previsioni dilatorie o sospensive, l'attivazione del potere sostitutivo non sembra poter escludere che il cittadino faccia, comunque, ricorso alla giurisdizione, incardinando il rito del silenzio, con l'ovvia conseguenza che l'intento deflattivo del contenzioso resterebbe vanificato laddove, nel dubbio che anche il sostituto si renda inadempiente, l'interessato proponga ricorso giurisdizionale. Dei suindicati profili lacunosi, per il vero, si è fatta in parte carico la citata circolare ministeriale la quale ha prescritto che il nominativo del soggetto al quale sono stati affidati i poteri sostitutivi debba essere reso noto e pubblicato, con congrua evidenziazione, sul sito istituzionale dell'amministrazione, con l'indicazione di un indirizzo di posta elettronica

dedicata al quale il privato possa scrivere per chiedere l'intervento sostitutivo.

Congrua pubblicità deve essere data anche ai nominativi di coloro che sono individuati dalla norma come titolari del potere sostitutivo in caso di omessa indicazione da parte dell'organo di governo. Infine la rilevata lacuna normativa sembra eliminata ad opera della legge di conversione del d.l. n. 95/2012 il cui art. 13 stabilisce che all'art. 2, co. 9-bis, l. n. 241/1990, siano aggiunti, in fine, i seguenti periodi: «Per ciascun procedimento, sul sito *internet* istituzionale dell'amministrazione è pubblicata, in formato tabellare e con collegamento ben visibile nella *home page*, l'indicazione del soggetto a cui è attribuito il potere sostitutivo e a cui l'interessato può rivolgersi ai sensi e per gli effetti del co. 9-ter. Tale soggetto, in caso di ritardo, comunica senza indugio il nominativo del responsabile, ai fini della valutazione dell'avvio del procedimento disciplinare, secondo le disposizioni del proprio ordinamento e dei contratti collettivi nazionali di lavoro, e, in caso di mancata ottemperanza alle disposizioni del presente comma, assume la sua medesima responsabilità oltre a quella propria». Sembra, in tal modo, resa effettiva la responsabilizzazione dei funzionari preposti onde compulsarli, con opportuni strumenti dissuasivi dell'inerzia, all'adozione del provvedimento richiesto. Resta, viceversa, irrisolto, il problema del ristoro da offrire al cittadino penalizzato dal silenzio dell'amministrazione; si sarebbe forse potuto prevedere, nella medesima ottica di semplificazione e di deflazione del contenzioso, un regime di indennizzo automatico e forfettario. Infatti, la previsione del meccanismo sostitutivo postula di per sé la sussistenza della colpevole violazione del termine fissato per la conclusione del procedimento, con l'inevitabile precipitato che al Giudice amministrativo adito a fini risarcitori sarebbe riservata

esclusivamente la liquidazione del *quantum debeatur*. Dunque un meccanismo automatico di ristoro patrimoniale produrrebbe il duplice utile vantaggio di deflazionare il contenzioso e di dare un equo ristoro al cittadino danneggiato dal ritardo⁵⁰, per di più in tempi ragionevoli e senza i costi connessi all'impegno di un organo giurisdizionale. Né, d'altra parte, si può ritenere che, in tempi di *spending review*, il flusso in uscita che conseguirebbe per le finanze pubbliche adottando tale soluzione sia superiore ai costi che, di fatto, l'amministrazione sopporta per difendersi in un giudizio avverso il silenzio nel quale, oltre a doversi munire di difensore, viene spesso condannata a titolo risarcitorio, oltre che alle spese legali. Dunque, il meccanismo dell'indennizzo automatico e forfettario, purché non irrisorio, basato su una logica transattivo-conciliativa, potrebbe costituire un'alternativa vantaggiosa sia per le finanze pubbliche che per l'interesse privato.

⁵⁰ Cons. St., sez. V, 28.2.2011, n. 1271, in *Foro amm.* – *Cons. St.*, 2011; Cons. St., sez. III, 3.8.2011, n. 4639, *ivi*, affermano che il fattore tempo è un bene della vita e che il ritardo è sempre un costo.