

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare
Circolare 7 novembre 2013, prot. n. 0049801

Circolare recante chiarimenti interpretativi relativi alla disciplina dell'autorizzazione unica ambientale nella fase di prima applicazione del decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 2013, n. 59

Al fine di corrispondere alle numerose richieste di chiarimento pervenute riguardo alla corretta interpretazione del Dpr n. 59/2013, recante la disciplina dell'autorizzazione unica ambientale e la semplificazione di adempimenti amministrativi in materia ambientale gravanti sulle piccole e medie imprese e sugli impianti non soggetti ad autorizzazione integrata ambientale, a norma dell'articolo 23 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, la presente circolare tende a fornire un esaustivo riscontro riguardo a quelle fra le questioni individuate dal carattere maggiormente generale, riservando ad una successiva circolare, in fase avanzata di istruttoria, la disamina delle questioni più specifiche.

1. Ambito di applicazione

Preliminarmente, occorre chiarire se il Dpr 59/2013 si applichi solo alle piccole e medie imprese non soggette ad Aia, ovvero a tutti gli impianti non soggetti ad Aia, quindi a prescindere dai requisiti dimensionali del gestore.

Il problema, invero, si pone in quanto sia l'articolo 1, comma 1, del Dpr n. 59 del 2013, sia l'articolo 23, comma 1, del Dl n. 5 del 2012 (che al primo fornisce la necessaria base di normazione primaria), nel definire la platea dei destinatari del nuovo procedimento autorizzatorio, legano gli "impianti non soggetti alle disposizioni in materia di autorizzazione integrata ambientale" alle "piccole e medie imprese" (secondo la qualificazione normativa enucleata all'articolo 2 del decreto del Ministro delle attività produttive del 18 aprile 2005), mediante una congiunzione aggiuntiva (*nonché*).

Si ritiene peraltro evidente che il secondo presupposto applicativo (gli impianti esclusi dall'Aia) non si "cumula", bensì "assorbe" il primo (l'appartenenza del gestore alla categoria delle Pmi).

Pertanto, un impianto produttivo non soggetto all'Aia è soggetto all'Aua anche quando il gestore sia una grande impresa.

2. Natura obbligatoria o facoltativa dell'Aua

Altra questione è 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.

L'effetto "sostitutivo" ricollegato dall'ordinamento al rilascio dell'Aua rispetto ai titoli abilitativi ricompresi nel suo ambito (l'articolo 23, comma 1, lettera a) del Dl n. 5/2012 dispone: "*a) l'autorizzazione sostituisce ogni atto di comunicazione, notifica ed autorizzazione previsto dalla legislazione vigente in materia ambientale*"), rende obbligatoria la sua richiesta, pena la frustrazione delle finalità di semplificazione dell'intervento regolatorio in esame, consistente nella riduzione, in favore degli operatori (privati e pubblici) degli oneri burocratici connessi alla gestione dell'attività di impresa.

Anche ai fini della soluzione dei successivi quesiti, è utile sin d'ora precisare che 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 Sta soggetto esclusivamente a comunicazione o ad autorizzazione generale alle emissioni (articolo 3, comma 3, regolamento);

— di aderire alle autorizzazioni generali alle emissioni (articolo 7, comma 1, regolamento).

In tale contesto, è utile precisare che il verbo servile (*può*) utilizzato dall'articolo 10, comma 2, Dpr 59/2013 (secondo cui "*l'autorizzazione unica ambientale può essere richiesta alla scadenza del primo titolo abilitativo da essa sostituito*"), lungi dal prescrivere la facoltatività dei passaggi procedurali in cui si articola il nuovo provvedimento autorizzatorio unico, sta piuttosto ad indicare il discrimine temporale a partire dal quale deve ritenersi vigente il nuovo regime.

Pertanto, l'articolo 10, comma 2, si interpreta nel senso che la richiesta di Aua è sempre obbligatoria alla scadenza del primo dei titoli abilitativi previsti dall'articolo 3, comma 1, del regolamento salvo che ricorra una delle due citate deroghe.

3. Ipotesi in cui venga a scadere una comunicazione quando l'attività sia soggetta anche a titoli abilitativi di carattere autorizzatorio

Quanto detto sopra, rende agevole rispondere al quesito se alla scadenza di una comunicazione, nel caso di attività soggetta anche a titoli abilitativi di carattere autorizzatorio, il gestore abbia la facoltà o l'obbligo di richiedere l'Aua. Come sopra riferito, la richiesta di Aua è sempre obbligatoria alla scadenza del primo dei titoli abilitativi previsti dall'articolo 3, comma 1, salvo che ricorrano le ipotesi derogatorie di cui all'articolo 3, comma 3, e all'articolo 7, comma 1, del regolamento.

Il caso dell'impianto soggetto cumulativamente a comunicazioni e ad autorizzazioni di settore non ricade in alcuna delle citate eccezioni. Non è corretto, dunque, ritenere che, in tali casi, alla scadenza della prima comunicazione, non sia obbligatorio presentare istanza di Aua e che l'interessato abbia la facoltà di richiedere il rinnovo della sola comunicazione scaduta.

4. Ipotesi in cui venga a scadere una autorizzazione quando l'attività sia soggetta anche a titoli abilitativi di carattere autorizzatorio

Diversa soluzione si impone riguardo all'interrogativo se, alla scadenza di un'autorizzazione di carattere generale, nel caso di attività soggetta anche a titoli abilitativi di carattere autorizzatorio, il gestore abbia la facoltà o l'obbligo di richiedere l'Aua.

In tal caso, viene in rilievo appositamente l'articolo 7, comma I (secondo cui: *È fatta salva la facoltà del gestore di aderire tramite il Suap, ricorrendone i presupposti, all'autorizzazione di carattere generale ai sensi dell'articolo 272, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. Il Suap trasmette, per via telematica, l'adesione all'autorità competente*), la cui ampia formulazione **non sembra affatto precludere la facoltà per il gestore di presentare autonoma istanza di adesione all'autorizzazione di carattere generale tramite il Suap, non solo quando l'attività è soggetta esclusivamente ad autorizzazione di carattere generale, bensì anche quando l'attività è parimenti soggetta a titoli abilitativi tra quelli sostituiti dall'Aua.**

5. Ipotesi in cui l'attività sia soggetta unicamente a più comunicazioni o autorizzazioni di carattere generale

Anche nella ipotesi di attività soggetta unicamente a più comunicazioni o autorizzazioni di carattere generale, si è posta la questione se il gestore abbia la facoltà o l'obbligo di richiedere l'Aua. Anche in tal caso, è dirimente richiamare l'articolo 3, comma 3, il quale prevede che il gestore possa decidere di non avvalersi dell'Aua, ove l'impianto sia soggetto esclusivamente a comunicazioni o alle autorizzazioni generali alle emissioni.

Inoltre, dal combinato disposto dei commi 1 e 3 dell'articolo 3 si desume che il gestore possa decidere di non avvalersi dell'Aua anche ove l'impianto sia soggetto esclusivamente a comunicazioni nonché alle autorizzazioni generali alle emissioni.

Difatti, considerato che le autorizzazioni di carattere generale sono già espressamente escluse dal comma 1, la loro inclusione anche al comma 3 suggerisce che l'intenzione del Legislatore sia stata quella di disciplinare l'ulteriore fattispecie in cui l'impianto sia soggetto solo a comunicazioni e (congiuntamente) autorizzazioni di carattere generale.

Ciò, del resto, è conforme alla *ratio* di non aggravare il procedimento nei casi in cui le attività siano soggette solo a procedure semplificate, quali per l'appunto le comunicazioni e le autorizzazioni generali.

In definitiva, quando l'attività è soggetta unicamente a più comunicazioni oppure, congiuntamente, a comunicazioni ed autorizzazioni di carattere generale, il gestore ha la facoltà, e non l'obbligo, di richiedere l'Aua.

6. Termine entro cui deve essere presentata la prima domanda di Aua

Da ultimo, occorre stabilire entro quale termine debba essere presentata la prima domanda di Aua. Sul punto, si pone l'alternativa tra preferire il termine indicato dalle norme di settore ovvero generalizzare l'indicazione contenuta nel regolamento "alla scadenza del primo titolo abilitativo da essa sostituito" (articolo 10, comma 2).

Deve ritenersi preferibile l'interpretazione per cui l'articolo 10, comma 2, del regolamento sia norma generale destinata ad essere derogata (anche con riguardo alla prima domanda) dalle norme settoriali che eventualmente prevedano termini diversi per la presentazione della domanda di titolo abilitativo; ciò non per un astratto ossequio al canone della specialità (che impone di risolvere in tal senso eventuali antinomie tra le fonti), ma piuttosto per l'evidente lacuna che la soluzione opposta verrebbe ad ingenerare. L'articolo 10, infatti, lascerebbe aperto il problema della continuazione delle attività in caso di mancata risposta prima della data di scadenza.

Per contro, le norme che disciplinano le autorizzazioni di settore prevedono tale continuazione in caso di presentazione della domanda di rinnovo entro certi termini.

Appare pertanto utile, oltre che necessitato dall'analisi ermeneutica, rispettare i termini previsti dalla disciplina di settore del titolo in scadenza, per beneficiare della possibilità di continuare l'attività anche in caso di mancata risposta, nei termini di legge, sulla richiesta di primo rilascio dell'Aua