

**REGOLAMENTO RECANTE LA DISCIPLINA DELL'AUTORIZZAZIONE UNICA AMBIENTALE E LA
SEMPLIFICAZIONE DI ADEMPIMENTI AMMINISTRATIVI IN MATERIA AMBIENTALE GRAVANTI SULLE
IMPRESSE 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**

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

La presente relazione è diretta ad illustrare i contenuti dello schema di regolamento recante la disciplina dell'autorizzazione unica ambientale (A.U.A.) e la semplificazione degli adempimenti amministrativi in materia ambientale gravanti sulle imprese e sugli impianti non soggetti ad autorizzazione integrata ambientale, ai sensi dell'articolo 23 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35.

Quadro normativo

Il decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, recante "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo", ha introdotto, tra gli strumenti di semplificazione per le imprese, alcune disposizioni dirette a semplificare gli adempimenti amministrativi previsti dalla vigente normativa ambientale a carico delle piccole e medie imprese, nonché degli impianti non soggetti ad autorizzazione integrata ambientale, anche attraverso l'introduzione di una nuova autorizzazione unica, la c.d. autorizzazione unica ambientale.

Al fine di disciplinare tale autorizzazione e semplificare gli adempimenti amministrativi gravanti sui soggetti sopra indicati, l'articolo 23 del citato decreto-legge ha autorizzato il Governo ad emanare un regolamento ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e del Ministro dello sviluppo economico, sentita la Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

Tale autorizzazione deve essere altresì disciplinata nel rispetto dei principi e criteri direttivi stabiliti dallo stesso articolo 23, oltre che di quelli contemplati agli articoli 20, 20-bis e 20-ter, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e s.m.i. In particolare, sulla base dei richiamati principi e criteri direttivi, con specifico riferimento all'autorizzazione unica ambientale:

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

Sono stati tenuti nella massima considerazione i pareri del Consiglio di Stato, della Conferenza unificata e delle Commissioni parlamentari competenti, avuto riguardo ai quali il testo è stato modificato. Solo in relazione a pochi e specifici aspetti, non è stato possibile adeguarsi rigorosamente a quanto richiesto in ragione degli stringenti vincoli imposti dalla norma primaria.

In particolare, con riguardo all'opportunità di valutare la riduzione dei termini di durata dell'autorizzazione unica ambientale, segnalata sia dal Consiglio di Stato, sia dalle Commissioni Parlamentari competenti, si evidenzia che non è stato possibile accogliere tale suggerimento in quanto alla predetta riduzione conseguirebbe un aumento degli oneri a carico delle imprese, evenienza espressamente vietata dall'articolo 23, comma 1, lettera c) del D.L. n. 5 del 2012.

Parimenti non in linea alle prescrizioni dell'art. 23 è stata valutata la proposta di conferimento delle competenze ad un unico soggetto, come proposto nel parere della Conferenza unificata (art. 3, comma 5). Pur nella consapevolezza della portata di semplificazione di tale opzione, la sua attuazione richiede necessariamente una modifica espressa del d.lgs. n. 152 del 2006 (disciplina dei procedimenti, del conferimento delle competenze etc.), non perseguibile ai sensi dell'art. 23, d.l. n. 5 del 2012, che autorizzando il Governo ad adottare un regolamento delegificante, consente di operare esclusivamente mere e puntuali abrogazioni.

Avuto riguardo alle finalità di semplificazione e di riduzione degli oneri, si è esclusa la possibilità di introdurre all'articolo 6, in aggiunta alla comunicazione ivi prevista, l'ulteriore presupposto della diffida ad adempiere, come suggerito dalla Conferenza unificata, che avrebbe causato un aumento degli oneri a carico dell'impresa ed un allungamento dei tempi procedurali.

La Conferenza unificata ha, inoltre, proposto di attribuire all'autorità competente poteri di controllo e sanzionatori, i quali non possono essere previsti da una fonte regolamentare in assenza di specifica autorizzazione della norma primaria.

Analisi dell'articolato:

Lo schema di regolamento si compone di 5 capi, 12 articoli ed 1 allegato tecnico.

CAPO I – Principi generali

Articolo 1 – Ambito di applicazione

Il comma 1 definisce il campo di applicazione del regolamento che, in linea con quanto disposto dall'articolo 23 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, interessa le categorie di imprese che, ai sensi di quanto previsto dal decreto legislativo n.123 del 1998 sono attualmente definite dall'articolo 2 del decreto del Ministro delle attività produttive 18 aprile 2005 ovvero le microimprese, piccole imprese e medie imprese (definite complessivamente PMI), nonché gli impianti non soggetti alle disposizioni in materia di autorizzazione integrata ambientale di cui alla parte II del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

Il comma 2 indica, invece, l'esclusione, dall'ambito di applicazione del regolamento, dei progetti sottoposti a Valutazione d'impatto ambientale (VIA) quando tale valutazione comprende e sostituisce tutti gli altri atti di assenso, comunque denominati, in materia ambientale.

Conformemente a quanto richiesto dalla Conferenza unificata e dalle competenti Commissioni parlamentari, è stato eliminato il comma che, nell'originaria formulazione della norma, prevedeva che le imprese attestassero la loro appartenenza alle categorie di cui al comma 1 mediante dichiarazione sostitutiva di certificazione.

Articolo 2 - Definizioni

Ferme restando le definizioni contenute nelle normative ambientali di settore, sono introdotte, oltre alla definizione di autorizzazione unica ambientale, alcune definizioni funzionali all'individuazione dei soggetti coinvolti nel rilascio, rinnovo e aggiornamento dell'autorizzazione unica. In particolare, sono introdotte le definizioni di autorità competente, soggetti competenti in materia ambientale, sportello unico per le attività produttive (SUAP), al quale in ragione delle funzioni attribuitigli ai sensi del D.P.R. 7 settembre 2010, n. 160, è altresì attribuita la funzione di rilascio dell'AUA.

In accoglimento delle osservazioni delle competenti Commissioni parlamentari e della Conferenza Unificata, si è individuata nella Provincia o nella diversa autorità indicata dalla normativa regionale l'autorità competente al rilascio dell'AUA, anche avuto riguardo alle diverse indicazioni emerse in sede di Conferenza Unificata. Inoltre, è stata introdotta la definizione di "gestore" quale persona fisica o giuridica che ha potere decisionale circa l'installazione o l'esercizio dello stabilimento e che è responsabile del rispetto delle prescrizioni di legge in materia, al fine di individuare chiaramente i soggetti destinatari della disciplina.

CAPO II - Autorizzazione unica ambientale

Articolo 3 - Autorizzazione unica ambientale

L'articolo 3 individua i soggetti che possono presentare domanda di autorizzazione unica ambientale ed titoli abilitativi ambientali che, a seguito della presentazione dell'istanza e dello svolgimento del relativo procedimento, vengono sostituiti dall'autorizzazione unica, fatta salva la possibilità per il gestore di aderire tramite il SUAP, come previsto dall'articolo 7, comma 1. In conformità ai pareri delle Commissioni parlamentari e della Conferenza unificata è stato inserito il citato riferimento all'articolo 7, comma 1 ed è

stato stabilito che il rilascio è possibile anche per uno solo tra i titoli abilitativi successivamente elencati. Tuttavia, tale elencazione non presenta carattere di tassatività, essendo comunque riconosciuta, al comma 2, la possibilità per le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano di individuare gli ulteriori atti di comunicazione, notifica ed autorizzazione in materia ambientale da ricomprendersi nell'autorizzazione unica ambientale.

Il comma 3, prevede la possibilità per i gestori degli impianti che riguardano attività soggette solo ad obbligo di comunicazione, di non avvalersi dell' AUA, cosiccome per l'ipotesi in cui si tratti di attività soggette solo a comunicazione ovvero ad autorizzazione di carattere generale. Quest'ultima previsione tiene conto di quanto suggerito sia dalla Conferenza unificata, sia dalle Commissioni parlamentari.

I commi 4, 5, e 6 definiscono il contenuto dell'AUA – che comprende elementi analoghi a quelli delle corrispondenti autorizzazioni ambientali-, ne stabiliscono la durata pari a quindici anni stabilendo, per quanto riguarda l'autorizzazione agli scarichi contenenti sostanze pericolose, la necessità di presentare una comunicazione intermedia sugli esiti degli autocontrolli ogni quattro anni.

Articolo 4 - Procedura per il rilascio dell'autorizzazione unica ambientale

L'articolo 4 disciplina il procedimento di rilascio dell'autorizzazione unica ambientale.

Il comma 1 individua le modalità di presentazione ed i contenuti della domanda, così come integrate alla luce dei criteri richiesti dalle Commissioni parlamentari e dalla Conferenza unificata in ordine alla verifica della correttezza formale della domanda medesima.

I successivi commi 2, 3, 4, 5 e 6 regolamentano l'istruttoria e la fase decisoria del procedimento, allo scopo di accelerarlo e semplificarlo. In particolare:

- l'introduzione di un termine massimo di trenta giorni per la conclusione delle verifiche finalizzate ad accertare la completezza della documentazione presentata, assicurando in tal modo ulteriore celerità e certezza al procedimento;
- il ricorso al modulo della conferenza di servizi soltanto nel caso in cui l'autorizzazione unica ambientale riguardi il rilascio di titoli abilitativi per i quali almeno uno dei termini di conclusione del procedimento sia fissato in misura superiore ai 90 giorni ai sensi dell'articolo 7 del D.P.R. 7 settembre 2010 n. 160, oltre che nei casi previsti dalla legge n. 241 del 1990 e dalle normative regionali e di settore relative ai singoli titoli abilitativi richiesti.

Al comma 7 è previsto il caso in cui siano richieste autorizzazioni esclusivamente ambientali. Il comma 8 individua il SUAP quale soggetto unico per la comunicazione di informazioni e documentazione tra soggetto richiedente e autorità competente.

La norma è stata integrata con le osservazioni formulate sia dalle Commissioni parlamentari sia dalla Conferenza unificata.

Articolo 5 - Rinnovo della autorizzazione unica ambientale

L'articolo 5 disciplina le modalità di rinnovo dell'autorizzazione unica ambientale. A tal fine, il comma 1, in linea con quanto richiesto dal 13^a Commissione parlamentare del Senato e dalla Conferenza unificata, prevede che almeno sei mesi prima della scadenza, il titolare dell'AUA invia all'autorità competente un'istanza corredata dalla documentazione richiesta. Al fine di semplificare il procedimento, è consentito al titolare di far riferimento alla documentazione che sia già in possesso dell'autorità competente quando le condizioni d'esercizio o le informazioni in essa contenute siano rimaste immutate. Per il rinnovo dell'autorizzazione, si attua la procedura prevista per il rilascio dell'AUA.

Al fine di accelerazione e semplificazione delle procedure è stato previsto (comma 4) che nelle more dell'adozione del provvedimento di rinnovo, l'esercizio dell'attività o dell'impianto possa proseguire sulla base della precedente autorizzazione. La norma, in accoglimento di quanto osservato dalle Commissioni parlamentari e dalla Conferenza unificata, fa salvi i casi di diversa previsione contenuta nella specifica normativa di settore..

Al fine di consentire un continuo monitoraggio sulle condizioni delle risorse ambientali interessate, è stato invece previsto il potere dell'autorità competente di imporre comunque il rinnovo dell'autorizzazione, o la revisione delle prescrizioni in essa contenute, prima della scadenza al ricorrere delle condizioni fissate dalle lettere a) e b) del comma 5.

Articolo 6 - Modifiche

Le modifiche delle attività o degli impianti per i quali è già stata rilasciata l'autorizzazione unica ambientale sono oggetto della disciplina dettata dall'articolo 6, che impone in particolare all'impresa o al gestore, che intenda effettuare una modifica non sostanziale, l'obbligo di comunicazione della stessa all'autorità competente, nonché l'obbligo di presentazione della domanda di autorizzazione ai sensi dell'articolo 4 in caso di modifica sostanziale.

A fini di accelerazione è stato fissato all'autorità competente un termine per esprimersi sulla comunicazione fatta dal proponente, nelle cui more il gestore può comunque procedere alla modifica non sostanziale salvo successivo aggiornamento dell'autorizzazione da parte della medesima autorità (comma 1).

Disposizioni integrative possono essere dettate da regioni e province autonome (comma 4).

CAPO III - Disposizioni in materia di emissioni in atmosfera

Articolo 7 - Autorizzazioni di carattere generale

Con le disposizioni di cui all'articolo 7 vengono dettate norme volte specificamente a disciplinare la materia delle autorizzazioni alle emissioni in atmosfera; con esse si provvede, da un lato (comma 1), a far salva la facoltà del gestore dell'impianto interessato a richiedere, ricorrendone i presupposti, l'adesione alle autorizzazioni di carattere generale previste dall'articolo 272, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, per il tramite del SUAP che poi trasmette per via telematica l'adesione all'autorità competente; tale ultima previsione è stata aggiunta in accoglimento delle osservazioni della Conferenza unificata; dall'altro (comma 2) si dispone che, nelle more della emanazione delle anzidette autorizzazioni di carattere generale per gli stabilimenti in cui sono presenti gli impianti e le attività di cui alla parte II dell'Allegato IV alla parte quinta del citato decreto legislativo, sono adottate le autorizzazioni generali riportate nell'allegato I al regolamento.

La previsione è finalizzata ad ovviare ad alcuni ritardi nell'applicazione del citato articolo 272, comma 2, da parte di alcune regioni, che non hanno ancora provveduto ad emanare le autorizzazioni di carattere generale, che rappresentano un importante strumento di semplificazione. E' stato pertanto previsto che l'allegato trovi applicazione in ciascuna regione fino all'adozione della pertinente disciplina regionale.

Con il comma 3 si prevede che le autorizzazioni generali adottate sostituiscono quelle riportate nell'allegato I del medesimo regolamento.

CAPO IV - Disposizioni attuative

Articolo 8 - Oneri istruttori e tariffe

Coerentemente con la vigente normativa ambientale, l'articolo in esame pone a carico del richiedente le spese occorrenti per effettuare i rilievi, accertamenti, controlli e sopralluoghi necessari per l'istruttoria delle domande di autorizzazione unica ambientale. Si applicano al riguardo le tariffe previste dalla normativa vigente per i procedimenti sostituiti dall'autorizzazione unica ambientale, senza alcun maggior onere diverso da quello rappresentato da eventuali istituendi diritti d'istruttoria, la cui misura, sommata agli altri oneri già previsti dalla normativa vigente, non potrà comunque eccedere quella complessivamente posta a carico dell'interessato prima dell'entrata in vigore del regolamento per i singoli procedimenti relativi ai titoli abilitanti sostituiti dall'autorizzazione unica ambientale.

A tal riguardo occorre rilevare che le attività di misurazione degli oneri amministrativi realizzate dal Dipartimento della funzione pubblica con il coinvolgimento delle associazioni imprenditoriali e con l'assistenza tecnica dell'Istat (utilizzando la metodologia adottata dalla Commissione Europea - *Standard cost model* - in vista dell'obiettivo assunto in sede comunitaria di ridurre almeno del 25% gli oneri amministrativi), hanno consentito di stimare gli oneri amministrativi dei titoli abilitativi su cui l'Autorizzazione Unica Ambientale incide. Il costo stimato complessivo per le PMI è pari a oltre un miliardo e trecento milioni di euro.

La disposizione di cui all'articolo 8 si iscrive in tale quadro, al fine di diminuire i costi complessivi sostenuti dalle imprese, le quali potranno giovare dei risparmi legati al fatto che più procedimenti tesi al rilascio di più titoli abilitativi (scarichi, emissioni in atmosfera, attività di auto smaltimento e recupero di rifiuti etc.)

vengono ad essere concentrati in un unico procedimento. Per non vanificare tale possibile beneficio è stato previsto che l'eventuale istituzione di nuovi diritti per l'istruttoria non potrà comunque dar luogo a esborsi la cui misura, sommata agli oneri già stabiliti dalla previgente normativa di settore, ecceda quella complessivamente posta a carico dell'interessato prima del regolamento. Infatti, l'autorizzazione unica sostituirà almeno sette tipologie di autorizzazioni singole così che si avrà un risparmio di costi stimabile intorno al 30% (una sola domanda, un unico progetto, ecc.).

Il risparmio così ottenuto potrà andare a coprire le attività connesse agli eventuali diritti di istruttoria istituiti, e quindi far sì che per le imprese interessate le spese da affrontare rimangano complessivamente invariate nei termini in precedenza descritti.

Articolo 9 – Monitoraggio

L'articolo stabilisce che l'attuazione delle disposizioni introdotte dal regolamento dovrà essere sottoposta ad un'attività di monitoraggio almeno annuale, nelle forme predisposte dal Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare, dello sviluppo economico, e della pubblica amministrazione e semplificazione, in collaborazione con la Conferenza unificata e sentite le organizzazioni imprenditoriali.

A tal proposito occorre considerare che l'intervento normativo proposto mira a migliorare la competitività dell'economia nazionale riducendo gli adempimenti amministrativi richiesti per l'esercizio dell'attività d'impresa attraverso l'unificazione dei passaggi verso un interfaccia unico davanti al quale è possibile espletare tutte le formalità normativamente richieste per l'avvio delle attività produttive. In questo modo si intende contribuire al miglioramento della competitività e della capacità di attrazione degli investimenti da parte dell'Italia rispetto agli altri Stati membri e sciogliere i nodi connessi al "fare impresa", che collocano il nostro paese al 73° posto nella classifica del *Doing Business* e al 67° nello specifico ambito di *"Starting a business"*.

Il monitoraggio previsto dalle disposizioni di cui all'articolo in esame è finalizzato in particolare a verificare l'impatto concreto dell'intervento normativo, con riferimento al numero delle domande presentate al SUAP, ai tempi impiegati per l'istruttoria delle stesse, per l'invio telematico della documentazione agli enti competenti e per il rilascio dell'autorizzazione unica ambientale, nonché per verificare il rispetto dei tempi previsti per lo svolgimento delle conferenze di servizi.

Ciò servirà anche a "testare" l'efficacia delle norme di semplificazione e di accelerazione introdotte al fine di operare le eventuali modifiche necessarie migliorative in tal senso.

Agli adempimenti previsti le amministrazioni interessate provvedono con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

Infine, come richiesto dal Consiglio di Stato e dalle Commissioni parlamentari, è stato precisato che le amministrazioni procedono all'attuazione delle disposizioni nel rispetto della clausola di invarianza finanziaria, stabilita all'articolo 12, comma 1.

CAPO V - Disposizioni transitorie e finali

Articolo 10 – Disposizioni transitorie

L'articolo detta disposizioni per regolamentare i procedimenti avviati prima dell'entrata in vigore del regolamento (comma 1), stabilendo altresì che l'Autorizzazione unica ambientale può essere richiesta allo scadere del primo titolo abitativo da essa sostituito (comma 2).

Viene altresì previsto che con apposito decreto interministeriale adottato d'intesa con la Conferenza unificata, verrà definito un modello unificato e semplificato per la richiesta dell'autorizzazione in esame; nelle more di tale adozione la domanda per il rilascio dell'autorizzazione in questione sarà presentata nel rispetto di quanto previsto dall'art. 4, comma 1.

Articolo 11- Poteri sostitutivi e abrogazioni

L'inutile decorso dei termini per la conclusione dei procedimenti previsti dal regolamento è disciplinato facendo rinvio a quanto disposto dall'art. 2 commi da 9 bis a 9 quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241 (comma 1)

In forza della previsione contenuta al comma 2 dell'articolo 23 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, con il comma 2 sono individuate le disposizioni normative abrogate a decorrere dalla data di entrata in vigore del regolamento.

In particolare, in linea con le finalità di semplificazione del provvedimento normativo, viene eliminato l'attuale meccanismo contenuto nella parte V del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 che prevede, in caso di inerzia dell'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione, l'avvio di una complessa procedura che vede il coinvolgimento di tre Ministri (Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Ministro della salute e Ministro delle attività produttive) e degli Enti locali interessati, il quale viene sostituito con quello introdotto dall'art. 2 comma 9 bis della novellata legge 7 agosto 1990, n. 241. Sono quindi apportate le modifiche conseguenti alle corrispondenti disposizioni del decreto legislativo n. 152 del 2006.

Articolo 12 – Clausola di invarianza finanziaria

L'articolo stabilisce che dall'attuazione delle disposizioni recate dal provvedimento non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Allegato1

Nell'Allegato 1 al regolamento viene definito, conformemente a quanto stabilito dall'art. 272, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152, il contenuto delle autorizzazioni generali di cui alla parte finale del comma 2 dell'art. 7, per ognuna delle tipologie di impianti ed attività richiamate nella parte II dell'Allegato IV alla parte quinta del medesimo decreto legislativo, ad eccezione di quelle ivi contraddistinte con le lettere LL), e cioè gli impianti termici civili aventi potenza termica nominale non inferiore a 3 Mw e non inferiore a 10 50 Mw, ed NN), e cioè gli allevamenti effettuati in ambienti confinati in cui il numero di capi potenzialmente presenti è compreso nell'intervallo indicato, per le diverse categorie di animali, nella tabella ivi riportata.