

PARTE SECONDA

Deliberazioni del Consiglio e della Giunta

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE 11 aprile 2017, n. 553

D.G.R. n.557 del 02/04/2014: l.r. n.3/2014. - Art.1 "Esercizio delle funzioni amministrative in materia di Autorizzazione integrata ambientale Indirizzi applicativi. Revoca

L'Assessore alla Qualità dell'Ambiente dott. Domenico Santorsola, sulla base dell'istruttoria espletata dalla Dirigente della Sezione Autorizzazioni Ambientali, dott.ssa Antonietta Riccio, convalidata dal Direttore del Dipartimento Mobilità, Qualità Urbana, Opere Pubbliche, Ecologia e Paesaggio, ing. Barbara Valenzano, riferisce quanto segue.

Premesso che:

- con l.r. n. 3 del 12 febbraio 2014 recante *“Esercizio delle finzioni amministrative in materia di Autorizzazione integrata ambientale (AIA) - Rischio di incidenti rilevanti (RIR) - Elenco tecnici competenti in acustica ambientale”*, pubblicata sul B.U.R.P. n. 21 del 17.02.2014 ed entrata in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione, è stato disposto quanto segue:
 - art.1 *“Dalla data di entrata in vigore della presente legge, la delega 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, attribuita nei termini di cui all'articolo 7 della legge regionale 14 giugno 2007, n.17 e all'articolo 35 della legge regionale 31 dicembre 2010, n. 19, è modificata, sopprimendola distinzione temporale rispetto alla presentazione della prima domanda, attribuendo agli enti provinciali la competenza su tutte le categorie di attività elencate nell'allegato VIII alla parte, seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e s.m.i., con esclusione di quelle rife rite al trattamento dei rifiuti urbani (o derivanti dal ciclo dei rifiuti urbani) riconducibili alle categorie 5.2 (impianti di incenerimento dei rifiuti urbani), 5.3 (impianti per l'eliminazione dei rifiuti non pericolosi) e 5.4 (discariche) che sono attribuite alla competenza della Regione Puglia, nonché di quelle considerate dall'articolo 23 della legge regionale 3 luglio 2012, n. 18 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2012) e dall'articolo 13 della legge regionale 20 agosto 2012, n. 24 (Rafforzamento delle pubbliche funzioni nell'organizzazione e nel governo dei Servizi pubblici locali)”*;
- a seguito dell'entrata in vigore della prefata legge, sono emersi contrasti interpretativi in ordine alla sua corretta interpretazione ed applicazione, segnatamente in riferimento alla individuazione dell'Autorità competente in materia di Autorizzazione Integrata Ambientale per gli impianti di Rifiuti Urbani: tali dubbi interpretativi hanno successivamente indotto la Giunta Regionale, con Delibera n. 557 del 02/04/2014: l.r. n. 3/2014. – Art. 1 *“Esercizio delle funzioni amministrative in materia di Autorizzazione integrata ambientale Indirizzi applicativi*, a specificare quali fossero i procedimenti amministrativi di competenza regionale e quali quelli di competenza delle Province. In particolare con il predetto atto la Giunta deliberava di specificare che fossero ascritti alla competenza della Regione i procedimenti relativi agli impianti di rifiuti previsti dal PRGRU di cui alla Delibera di Consiglio Regionale n. 204/2013 in cui si svolgono le attività di cui ai punti 5.2 – 5.3 e 5.4 dell'Allegato VIII alla Parte seconda del d.lgs. n. 152/2006 e smi e che, viceversa, fossero di competenza delle Province, i procedimenti di AIA differenti da quelli di cui ai punti precedenti, così testualmente disponendo:
“La Regione è Autorità Competente A.I.A., ai sensi dell'articolo 5 del D.Lgs. 152/06, per gli impianti previsti dal Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani (PRGRU) approvato con Deliberazione del Consiglio Regionale 8 ottobre 2013, n. 204 in cui si svolgono attività di cui ai punti 5.2, 5.3 e 5.4 dell'Allegato VIII alla parte seconda del Testo Unico Ambientale.

La Provincia è Autorità Competente AIA, ai sensi dell'articolo 5 del D.Lgs. 152/06, per tutti gli impianti diversi da quelli di cui al punto precedente che insistono sul territorio di propria competenza."

Considerato che:

- dagli Enti delegati, ed in particolare dalla Città Metropolitana di Bari, è stato più volte rappresentato, relativamente ad impianti di trattamento dei rifiuti urbani (o derivanti dal ciclo dei rifiuti urbani) riconducibili alle categorie 5.2, 5.3 e 5.4 (discariche), non previsti dal Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani (PRGRU) approvato con Deliberazione del Consiglio Regionale n. 204 dell'8 ottobre 2013, il difetto di competenza *"all'esercizio delle funzioni amministrative in materia di autorizzazione integrata ambientale relativamente all'intervento in oggetto, stante il disposto dell'art. 1 della l.r. n.3 del 12.02.2014 che ha introdotto un criterio di riparto oggettivo riferito esclusivamente alla tipologia di attività esercitata nell'impianto e riferito alla classificazione del rifiuto ivi trattato. Né del resto, il richiamo alla Dgr n. 557 del 2.04.2014 è utile a superare il criterio fissato con la richiamata Legge regionale in tema di riparto delle competenze amministrative ovvero a introdurre ulteriori di nuovi, atteso che, come noto, nel vigente sistema giuridico un atto deliberativo regionale di indirizzo (qual è la citata Dgr) non può costituire strumento giuridico idoneo a innovare le fonti del diritto precostituite per Legge"* (cfr. nota, in atti, della Città Metropolitana di Bari prot. n. PG0055674 del 22.04.2016);
- gli Enti delegati, ed in particolare la Città Metropolitana di Bari, hanno di tal guisa determinato l'irricevibilità delle istanze ad esse presentate ai sensi della l.r. n. 3/2014 e della predetta D.G.R. n. 557/2014 *"per carenza di potere dell'Ente ad esprimersi, in quanto non ricompresa nel novero delle funzioni amministrative espressamente delegate in suo favore in subiecta materia dalla Legge"* (cfr. note, in atti, della Città Metropolitana di Bari prot. n. PG0028501 del 29.02.2016, n. PG0043895 del 04.04.2016, n.PG0093695 del 21.07.2016): a fronte della dianzi citata declaratoria di irricevibilità dell'istanze di AIA, quest'ultime risultano allo stato inévase;
- l'insanabile conflitto interpretativo della norma regionale e dei suoi indirizzi applicativi insorto tra ente delegante ed enti delegati, ha generato e continua tutt'ora a generare controverse interpretazioni che rappresentano motivo ostativo alla definizione dei relativi procedimenti di VIA/AIA, così determinando una stasi dell'azione amministrativa: infatti a cagione della impossibilità di individuare in maniera chiara ed univoca l'Autorità competente al rilascio dell'AIA a mente di quanto previsto dall'art. 14 co. 7 della l.r. n. 11/2001 e smi, anche i procedimenti avviati su istanza di parte ai sensi dell'art. 14 co. 1 della l.r. n. 11/2001 e dell'art. 10 co. 2 del d.lgs. n. 152/2006 e smi (procedimento coordinati VIA - AIA), risultano ancora pendenti, stante la carenza dell'indefettibile parte istruttoria inerente al provvedimento di AIA;
- presso la Sezione Autorizzazioni Ambientali, cui afferisce il Servizio VIA/VInca, risultano pendenti procedimenti di VIA-AIA coordinati, inerenti ad impianti di *trattamento dei rifiuti urbani (o derivanti dal ciclo dei rifiuti urbani) riconducibili alle categorie 5.2, 5.3 e 5.4 (discariche), non previsti dal Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani (PRGRU) approvato con Deliberazione del Consiglio Regionale 8 ottobre 2013, n. 204*, il cui provvedimento conclusivo non può essere emesso a causa dell'assenza delle determinazioni AIA, per quanto sopra rappresentato.

Rilevato che:

- uno dei principi cardine della normativa comunitaria e nazionale e che deve permeare l'azione amministrativa è quello della certezza del diritto: detto principio implica la conoscibilità a priori delle norme giuridiche da osservare, attiene alla trasparenza delle attività dell'amministrazione, che deve rivolgersi ai cittadini comunitari con una normativa chiara, facilmente comprensibile e prevedibile nella sua applicazione;
- i principi alla base dell'art. 2 della l. n. 241/1990 e smi posti a presidio del dovere della Pubblica Amministrazione di concludere il procedimento con l'adozione di un provvedimento finale, sia nell'ipotesi in cui il procedimento sia conseguente ad un'istanza del privato cittadino, sia nel caso in cui detto procedimento debba essere iniziato d'ufficio, impongono che vi sia una definizione chiara ed inequivocabile dell'assetto

delle competenze inerenti il rilascio di titoli ed atti valutativi ed autorizzativi;

- il mancato o tardivo assolvimento delle disposizioni della l. n. 241/1990 e s.m.i. e lo sfioramento dei predetti termini previsti per la conclusione dei procedimenti amministrativi, espone la Sezione Autorizzazioni Ambientali della Regione Puglia - quale Autorità competente ex art. 5 co. 1 lett. p) del d.lgs. n. 152/2006 e s.m.i. al rilascio del provvedimento di VIA che faccia luogo all'AIA, nel caso di procedimenti coordinati - ad eventuali azioni giurisdizionali ai fini della declaratoria di illegittimità del silenzio inadempiuto oltreché a possibili azioni risarcitorie da parte degli istanti dinanzi al Tar.

Richiamato l'art. 13 co. 4 della l.r. n. 24/2012, così come emendato dall'art. 10 della l.r. n. 20 del 4 agosto 2016 che così dispone:

“Al fine di adottare un uniforme iter procedurale su tutto il territorio regionale in materia di adeguamento degli impianti di trattamento dei rifiuti urbani indifferenziati, recupero di FORSU da raccolta differenziata e smaltimento di rifiuti urbani indifferenziati e/o derivanti dal loro trattamento alle previsioni della pianificazione, le procedure VIA ed AIA di tali impianti sono di competenza della Regione Puglia fatte salve quelle pendenti dinanzi alle Province e alla Città metropolitana. La Giunta adotta entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente comma, le linee guida riportanti i contenuti tecnici minimi della documentazione da allegare alle istanze di verifica di compatibilità ambientale e autorizzazione integrata ambientale. Le disposizioni contenute nel presente comma prevalgono su previgenti disposizioni normative regionali con esse incompatibili.”

Evidenziato che:

- la suddetta legge è stata pubblicata sul B.U.R.P. n. 90 del 04.08.2016 ed è entrata in vigore in giorno stesso della sua pubblicazione: a partire da tale data risultano indiscutibilmente ascritte alla competenza della Regione Puglia le procedure di VIA ed AIA finalizzate all'adeguamento alle previsioni della pianificazione degli impianti di trattamento dei rifiuti urbani indifferenziati, recupero di FORSU da raccolta differenziata e smaltimento di rifiuti urbani indifferenziati e/o derivanti dal loro trattamento;
- in ordine al riparto delle competenze in materia di AIA, è a tutt'oggi indefettibile l'esigenza di individuare l'autorità competente allo svolgimento dell'istruttoria AIA ed al rilascio del relativo atto per quelle istanze trasmesse nel lasso di tempo intercorso tra l'approvazione della D.G.R. n. 557/2014 ed il 04.08.2016, data di entrata in vigore della l.r. n. 20/2016.

Ritenuto che la prefata esigenza possa essere assolta revocando la D.G.R. n. 557/2014, stabilendo che - per ragioni di economia procedimentale e di efficacia dell'azione amministrativa, oltre che al fine di concludere i procedimenti amministrativi pendenti - le istruttorie relative alle istanze di AIA, a tutt'oggi avviate ed in corso di svolgimento, siano esse coordinate in un procedimento di VIA ovvero autonome, debbano essere concluse dall'Autorità che le ha avviate.

Viste:

- la Parte Seconda del d.lgs. n. 152/2006 e s.m.i. recante *“Norme in materia ambientale”*;
- la l.r. n. 17/2000 recante *“Conferimento di funzioni e compiti amministrativi in materia di tutela ambientale”*;
- la l.r. n. 11/2001 e s.m.i. recante *“Norme sulla valutazione di impatto ambientale”*;
- la l.r. n. 17/2007 recante *“Disposizioni in campo ambientale, anche in relazione al decentramento delle funzioni amministrative in materia ambientale”*;
- la l.r. n. 24/2012 e s.m.i. recante *“Rafforzamento delle pubbliche funzioni nell'organizzazione e nel governo dei servizi pubblici locali”*;
- la l.r. n. 3/2014 recante *“Esercizio delle funzioni amministrative in materia di Autorizzazione integrata ambientale (AIA) – Rischio di incidenti rilevanti (RIR) – Elenco tecnici competenti in acustica ambientale”*;

- la D.G.R. n. 557 del 02/04/2014 recante “*l.r. n. 312014 – art. 1 “Esercizio delle funzioni amministrative in materia di autorizzazione integrata ambientale. Indirizzi applicativi”;*
- la l.r. n. 14/2015 recante “*Disposizioni urgenti in materia di sviluppo economico, lavoro, formazione professionale, politiche sociali, sanità, ambiente e disposizioni diverse”;*
- la l.r. n. 20/2016 recante “*Disposizioni in materia di gestione del ciclo dei rifiuti. Modifiche alla legge regionale 20 agosto 2012, n. 24 (Rafforzamento delle pubbliche funzioni nell’organizzazione e nel governo dei servizi pubblici locali)”.*

Visti in particolare:

- l’art. 14 co. 1 lett. b) della l.r. n. 11/2001 e smi che dispone “*Salvo che per i titoli abilitativi edili, il provvedimento positivo di VIA, adottato ai sensi della presente legge, sostituisce o coordina tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, nulla-osta e assensi comunque denominati in materia ambientale e paesaggistica, necessari per la realizzazione l’esercizio dell’opera o dell’impianto. Esso sostituisce, in particolare:*
 - b. *l’AIA a norma di quanto previsto dall’articolo 10 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 132 (Norme in materia ambientale)”;*
- l’art. 14 co. 7 della l.r. 11/2001 e smi che dispone “*Le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, nulla-osta e assensi comunque denominati, di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 sono rilasciati dall’ufficio competente nell’ambito della Conferenza di servizi di cui all’articolo 15, prevalendo su ogni diversa disciplina regionale di qualsiasi rango sulla competenza.”*
- l’art. 10 co. 2 del d.lgs. n. 152/2006 e smi che dispone “*Le regioni e le province autonome assicurano che, per i progetti per i quali la valutazione d’impatto ambientale sia di loro attribuzione e che ricadano nel campo di applicazione dell’allegato VIII del presente decreto, la procedura per il rilascio di autorizzazione integrata ambientale sia coordinata nell’ambito del procedimento di VIA. È in ogni caso disposta l’unicità della consultazione del pubblico per le due procedure.... (omissis) ...”.*

Copertura finanziaria ai sensi del d.lgs. n. 118/2011 e smi e della l.r. n. 28/2001 e smi

La presente deliberazione non comporta implicazioni di natura finanziaria sia di entrata che di spesa e dalla stessa non deriva alcun onere a carico del bilancio regionale.

L’Assessore relatore, sulla base delle risultanze istruttorie come innanzi illustrate, propone alla Giunta l’adozione del conseguente atto finale, che rientra nelle competenze dell’organo politico ai sensi dell’art. 4, co. 4 della l.r. n. 7/1997.

LA GIUNTA REGIONALE

- **udita** la relazione e la conseguente proposta dell’Assessore alla Qualità dell’Ambiente,
- **vista** la sottoscrizione posta in calce al presente provvedimento dalla Dirigente della Sezione Autorizzazioni Ambientali, nonché dal Direttore del Dipartimento Mobilità, Qualità Urbana, Opere Pubbliche, Ecologia e Paesaggio,
- a voti unanimi e palesi espressi nei modi di legge,

DELIBERA

di **approvare** la relazione dell’Assessore proponente e, per l’effetto:

1. **di dare atto** che a livello regionale si ravvisa la necessità di operare una valutazione ai fini del riordino delle deleghe delle funzioni amministrative in materia ambientale, in particolare riferimento a quelle disposte a favore delle Province, al fine di garantire un uniforme svolgimento dei procedimenti di valutazione ed autorizzazione ex Parte II del d.lgs. n. 152/2006 e smi;

2. **di prendere altresì atto** della necessità di individuare univocamente le autorità competenti AIA, chiarendo in maniera inequivoca il riparto delle competenze in materia di valutazione ed autorizzazioni ambientali, a mezzo di norme che non si prestino a differenti e contrastanti applicazioni ed interpretazioni, al fine di scongiurare il perdurare dell'inerzia amministrativa e non lasciare inevase le relative istanze di ALA;
3. **di revocare** la D.G.R. n. 557 del 2 aprile 2014, stabilendo che, per ragioni di economia procedimentale e di efficacia dell'azione amministrativa, oltre che al fine di concludere i procedimenti amministrativi pendenti - le istruttorie relative alle istanze di AIA, a tutt'oggi avviate ed in corso di svolgimento, siano esse coordinate in un procedimento di VIA ovvero autonome, debbano essere concluse dall'Autorità che le ha avviate;
4. **di stabilire** che il presente provvedimento sia pubblicato sul B.U.R.P. nonché sul Portale Regionale dell'*"Amministrazione trasparente"* del sito web istituzionale;
5. **di trasmettere**, a cura della Sezione Autorizzazioni Ambientali, copia della presente deliberazione alla Città Metropolitana di Bari, alle Province, all'ARPA Puglia, al MATTM-DG-VIA, a Confindustria Puglia affinché svolga attività di informazione presso i propri iscritti e le Associazioni di categoria;
6. **di dichiarare** il presente provvedimento immediatamente esecutivo.

Il segretario della Giunta
dott.a Carmela Moretti

Il Presidente della Giunta
dott. Michele Emiliano