

IL SISTEMA AUTORIZZATORIO IN MATERIA AMBIENTALE

PROBLEMATICHE APERTE E PROPOSTE DI SEMPLIFICAZIONE

PRESENTAZIONE

In vista dell'attuazione del disegno di legge 1798, recante "Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale", con il presente documento Confcommercio intende evidenziare le priorità ritenute necessarie per giungere ad una nuova politica ambientale che sia rispettosa della salvaguardia del patrimonio esistente ed al tempo compatibile con le esigenze della produzione, del commercio e del consumo.

Si è infatti vicini alla predisposizione di una importante iniziativa di riforma legislativa nella consapevolezza, tuttavia, che il percorso sarà lungo e accidentato. Le abitudini inveterate, gli interessi precostituiti e le conseguenti resistenze al cambiamento possono essere superate solo attraverso il pieno coinvolgimento delle imprese, della PA a tutti i livelli e della classe politica e istituzionale.

Il documento si rivolge, pertanto, a tutte le Istituzioni competenti, alle amministrazioni e ai poteri locali e regionali, al potere politico e amministrativo dello Stato Centrale.

Lo studio e le relative proposte, frutto dell'elaborazione e del lavoro di un gruppo appositamente costituito nell'ambito del sistema confederale, sarà presentato agli organi politici ed amministrativi centrali, per poi essere veicolato e diffuso a livello locale.

Prima Parte

IL SISTEMA AUTORIZZATORIO IN MATERIA AMBIENTALE

1. PREMESSA

L'esigenza di rendere compatibili con l'ambiente i comportamenti di produzione e consumo è percepita oggi come una priorità a livello mondiale.

Da un lato, infatti, gli obiettivi di politica ambientale tendono sempre più a condizionare, secondo una logica trasversale, le politiche economiche e sociali dei vari Paesi, mentre si assiste, dall'altro lato, al consolidamento di strategie finalizzate alla soluzione di criticità ambientali di natura globale.

Il Protocollo di Kyoto per l'abbattimento dei gas-serra, approvato nel dicembre 1997 a conclusione del terzo vertice mondiale sul cambiamento climatico, costituisce, in questa fase, il primo impegno fondamentale verso la sostenibilità globale.

Tuttavia, a fronte di una tale pervasività degli obiettivi di politica ambientale e della loro crescente incidenza sulle attività economiche, suscita preoccupazione la tendenza costante di queste stesse politiche a non considerare gli effetti sul sistema produttivo.

Ciò deriva, in parte, dalla scarsa cooperazione tra decisori politici e mondo delle imprese nell'elaborazione delle politiche ambientali e, in parte, dalla presenza di una legislazione complessa ed articolata che ha assunto nel tempo una connotazione spesso settoriale, frutto più dell'emergenza che di strategie di lungo periodo.

Nel nostro Paese, in particolare, l'ambiente soffre delle stesse disfunzioni di tutto il settore pubblico: norme farraginose, corpose, stratificate e, per questo, talvolta inapplicabili, mancanza di testi unici, burocrazie inefficienti, frammentazione di responsabilità, mancanza di una cultura basata sulla valutazione del rapporto costi/benefici.

Le nuove leggi ambientali, che sembrano spesso predisposte solo in un'ottica di "effetto annuncio", risultano di difficile comprensione ed applicabilità, con la conseguenza che i controlli sono scarsi ed inefficaci.

Esse hanno inoltre assunto, spesso, un aspetto settoriale senza integrarsi nelle politiche generali.

Esempi di questa settorialità sono la legge Galasso per l'attuazione dei piani paesaggistici, la legge 183/89 sulla difesa del suolo, il D.Lgs 22/97 sui rifiuti, la legge 36/94 sulla riorganizzazione dei servizi idrici, la legge 152/99 sulla prevenzione delle acque dall'inquinamento.

Norme di questa natura creano spesso vantaggi competitivi a favore degli operatori meno corretti, che non le rispettano contando sull'assenza di controlli e sulla carenza delle disposizioni regolamentari applicative, e penalizzano la generalità delle imprese, che operano nel rispetto della legge.

La loro inefficacia nel prevenire le violazioni porta poi il legislatore ad adottare vincoli sempre più restrittivi, in un ciclo perverso che produce scarsi risultati reali a favore della tutela dell'ambiente ed evidenti conseguenze negative sull'economia, sull'occupazione e sulla competitività, tanto che il nostro Paese si è classificato all'ultimo posto nella graduatoria di efficienza della burocrazia (Cfr. Tabella 1).

Tabella 1
Efficienza della legislazione e della burocrazia
0= Giudizio negativo - 10 Giudizio positivo

| PAESE | VALUTAZIONE |
|--------------------|-------------|
| Austria | 3,47 |
| Belgio | 2,89 |
| Canada | 4,74 |
| Danimarca | 5,7 |
| Finlandia | 6,68 |
| Francia | 2,68 |
| Germania | 3,55 |
| Giappone | 3,1 |
| Grecia | 2,08 |
| Irlanda | 5,93 |
| Italia | 1,48 |
| Olanda | 5,8 |
| Portogallo | 2,11 |
| Regno Unito | 4,24 |
| Spagna | 3,74 |
| Svezia | 5,5 |
| USA | 4,66 |

Fonte: *World Competitiveness Yearbook, IMD, 2000*

L'eccesso di rigore che caratterizza la nostra legislazione ambientale produce inoltre elevatissimi costi, sia diretti che indiretti, sull'intero sistema delle imprese. Da una comparazione dei dati recentemente pubblicati dall'Ocse con uno studio dell'*European observatory for Sme's* si può infatti desumere che per i vari adempimenti burocratici in materia ambientale mediamente ciascuna impresa sostiene un costo annuale che varia dal 5 al 20 per cento del proprio bilancio, corrispondente a circa l'8% del costo del lavoro per il personale dipendente. Una valutazione globale, riferita al sistema produttivo nel suo complesso, porta a stimare in circa 2 miliardi di Euro (4.000 miliardi di lire) il costo annuo complessivo che le imprese sostengono in termini di giornate/uomo dei propri dipendenti, consulenze esterne e spese legali per far fronte agli adempimenti di natura amministrativa.

L'incidenza di questi oneri è, inoltre, inversamente proporzionale alla dimensione dell'impresa, per l'esistenza di un'elevata componente di costi fissi. Per le imprese tra 3 e i 15 addetti l'incidenza dei costi amministrativi sul totale del costo del lavoro è, infatti, pari a più del doppio dell'incidenza media, ed è, invece, pari a meno di un quarto della media per le imprese di maggiori dimensioni.

Tutte le considerazioni che precedono inducono pertanto a ritenere non più rinviabile la necessità di pervenire ad un nuovo approccio della politica ambientale che salvaguardi anche le fondamentali regole di mercato e non crei distorsioni nella concorrenza tra le imprese.

In altre parole, gli obiettivi economici, sociali ed ambientali andranno definiti in modo che essi divengano complementari e contribuiscano congiuntamente al raggiungimento del traguardo dello sviluppo sostenibile, inteso come capacità di creare nuove opportunità imprenditoriali e rilancio dell'occupazione senza compromettere l'ambiente e le risorse naturali per le generazioni future.

Il bene natura non è più solo un valore materiale o simbolico ma anche e soprattutto un valore relazionale e sociale che nel momento in cui viene tutelato e preservato costituisce anche fonte di arricchimento e di opportunità per tutta la società.

E' quindi necessario rendere la normativa di settore particolarmente adatta a questo tipo di realtà, evitando che le conseguenze delle politiche ambientali vengano vissute solo come una addizione di costi ed oneri per le imprese.

Occorre inoltre rendere l'ambiente un vero fattore di crescita e non più di freno, per l'economia del Paese, agendo sulle capacità del mercato di orientarsi e di liberare risorse per lo sviluppo sostenibile.

Condizione necessaria è che l'approccio pubblico si sposti dal controllo sulle attività alla valutazione dei risultati.

Per realizzare concretamente queste scelte strategiche le imprese del commercio, del turismo e dei servizi intendono evidenziare, con il presente documento, le priorità ritenute necessarie per giungere ad una nuova politica ambientale che sia rispettosa della salvaguardia del patrimonio esistente ed al tempo compatibile con le esigenze della produzione, del commercio e del consumo.

Il documento, frutto dell'attività di un Gruppo di lavoro confederale partecipato da ampie espressioni del sistema associativo, si compone di due parti: la prima è rivolta all'analisi, anche comparativa, del vigente sistema amministrativo in materia ambientale ed è finalizzata ad evidenziare:

- La complessità del sistema ambientale nella sua globalità;
- L'eccessivo numero di procedure autorizzatorie di carattere settoriale;
- La presenza di troppe autorità amministrative ed enti tecnici deputati alle varie istruttorie procedurali;
- I conseguenti costi, sia diretti che indiretti, che ricadono sul sistema delle imprese.

Chiude questa prima parte una serie di proposte di miglioramento della legislazione ambientale nel suo complesso.

La seconda parte è invece mirata più specificamente all'analisi dei più rilevanti procedimenti in materia ambientale. Anche in questo caso sono state evidenziate:

- Le disfunzioni riscontrate nelle singole procedure amministrative;
- Le varie ipotesi di semplificazione o di miglioramento normativo.

2. LA COMPLESSITA' DEL SISTEMA AUTORIZZATORIO IN MATERIA AMBIENTALE

Uno degli aspetti di maggior complessità che hanno caratterizzato il sistema autorizzatorio in materia di ambiente nel corso dell'ultimo decennio è rappresentato dalla *proliferazione dei procedimenti amministrativi*.

L'origine di questo fenomeno può essere ricondotta alla tendenza di procedere, nell'attribuzione della titolarità del procedimento, non dalla predefinizione dell'oggetto o della materia che fa da comune denominatore ad una molteplicità di interessi pubblici rilevanti (si pensi, ad esempio, all'urbanistica, all'ambiente, all'igiene e sicurezza) ma dall'applicazione del criterio delle competenze spettanti alle singole amministrazioni, per cui a ciascun ente pubblico, sia a livello centrale che locale, si è fatto corrispondere una singola ed autonoma procedura.

Questo ha comportato l'aumento indiscriminato del numero dei procedimenti elevando enormemente, di conseguenza, il livello di burocratizzazione dell'amministrazione pubblica e costituendo fattore di rigidità e di costo per l'impresa.

Solo per ciò che attiene al profilo ambientale, il soggetto interessato a realizzare un impianto commerciale di medie dimensioni deve ottenere *un parere* di valutazione di compatibilità e di impatto ambientale, laddove previsto, e tre *diverse autorizzazioni* (autorizzazione, ordinaria o in via generale, per le emissioni in atmosfera, autorizzazione per gli scarichi idrici e autorizzazione, ordinaria o semplificata, per la realizzazione di impianti di smaltimento dei rifiuti).

Relativamente alla fase dell'esercizio sono previste tre *comunicazioni* (emissioni in atmosfera, scarichi idrici e valutazione di impatto ambientale, laddove richiesta) una *richiesta di sopralluogo* (manufatti contenenti amianto), la *compilazione dei registri di carico e scarico* e del *modello unico* di dichiarazione ambientale, una *autorizzazione*, ordinaria o semplificata, per l'esercizio delle attività di smaltimento o recupero dei rifiuti, una *notifica* (per le industrie soggette alla normativa sui rischi di incidenti rilevanti), una *relazione* (per le industrie soggette alla normativa sui grandi rischi, non sottoposte a notifica o a rapporto di sicurezza) oltre che, a partire dal 2002, l'*autorizzazione integrata ambientale* (IPPC).

Schematicamente, il percorso burocratico relativo alle prescrizioni di natura ambientale è riassunto nella tabella che segue.

| OGGETTO | ATTO AMMINISTRATIVO | TEMPI PER LEGGE | TEMPI REALI |
|--|---|--|---|
| <i>Inquinamento atmosferico</i> | Autorizzazione Comunicazione | 60 giorni — | 6 mesi / 2 anni — |
| <i>Scarichi idrici</i> | Autorizzazione | 90 giorni | 6 mesi |
| <i>Emissioni sonore</i> | Valutazione nell'ambito della concessione edilizia, ex art. 3, comma 4, L. 447/95 | | |
| <i>Serbatoi interrati</i> | Registrazione Verifica | | |
| <i>Rifiuti</i> | Autorizzazione costruzione Autorizzazione esercizio Denuncia di inizio attività | 150 giorni 90 giorni 90 gg. dalla denuncia | Mediamente superiori a quelli per legge |
| <i>VIA Nazionale</i> | Valutazione | 120 giorni | 2/5 anni |
| <i>VIA Regionale</i> | Valutazione | 120 giorni | 6 – 12 mesi |
| <i>IPPC</i> | Autorizzazione | 150 giorni | |
| <i>Rischi incidenti rilevanti</i> | Rapporto di sicurezza Notifica Relazione Nulla-osta di fattibilità | 4 mesi, prorogabili di ulteriori due | Indefiniti |

Aggiornamento: novembre 2001

Gli enti, tecnici e amministrativi, che intervengono, direttamente o indirettamente, nei vari procedimenti ambientali sono undici (Ministero dell'Ambiente e tutela del territorio, Ministero delle attività produttive, Prefettura, Regione, Provincia, Comune, Gruppo di lavoro interassessorile, Comitato tecnico regionale, Ente Gestore delle aree naturali protette, ASL e ARPA), secondo lo schema riassuntivo riportato nella tabella allegata.

| OGGETTO | ORGANO COMPETENTE | AUTORITA' COINVOLTE |
|---|--|---|
| <i>Inquinamento atmosferico</i> | Regione | Comune ASL ARPA |
| <i>Scarichi idrici</i> | Provincia Comune | Ente gestore Regione ARPA |
| <i>Emissioni sonore</i> | Comune | ASL ARPA |
| <i>Serbatoi interrati</i> | Ministero Ambiente Prefettura Regione Comune | ARPA Vigili del Fuoco |
| <i>Rifiuti</i> | Regione Provincia | ASL ARPA |
| <i>V.I.A. Nazionale</i> | Ministero Ambiente | Regione Provincia Comune ARPA Ente gestore aree naturali protette |
| <i>V.I.A. Regionale</i> | Regione | Provincia ARPA Comune VV.FF. |
| <i>IPPC</i> | Ministero Ambiente Regione | Ministero beni culturali Regione Provincia Comune ARPA Ente gestore aree naturali protette |
| <i>Rischi di incidenti rilevanti</i> | Ministero Ambiente Regione Provincia Comune Prefettura | Com. tecnico regionale |

Aggiornamento: novembre 2001

Inoltre, l'insieme delle procedure autorizzatorie e delle altre varie prescrizioni richieste in materia ambientale non risulta essere minimamente raccordato e coordinato, sia per quanto riguarda l'iter complessivo, sia per quanto riguarda le autorità amministrative, gli enti tecnici e la loro organizzazione.

Ne deriva quindi una lunga sequenza di procedimenti comportanti, per l'interessato, adempimenti spesso ripetitivi di quelli compiuti in un altro iter procedimentale e, per le autorità amministrative, attività istruttorie e decisionali magari inutili a causa della sopravvenienza, nel frattempo, del provvedimento di un'altra autorità che comunque preclude l'avvio dell'impianto. Il percorso burocratico attuale, inoltre, consta di vari passaggi tra organi amministrativi deputati al rilascio del provvedimento autorizzatorio (a seconda dei casi, Regione, Provincia,

Comune) ed altre autorità tecniche o consultive (ASL, VV.FF., ISPESL, Genio Civile, Questura, Sindaco, Magistrato delle acque, ecc.) preposte all'emanazione di pareri e relazioni tecniche o scientifiche, normalmente obbligatorie quanto all'acquisizione, ma non vincolanti quanto all'efficacia.

Inoltre, il ruolo della Pubblica Amministrazione e delle procedure amministrative risulta attualmente limitato al perseguimento di mere finalità di verifica e autorizzazione, non assumendo invece lo scopo (che, al contrario, dovrebbe essere prioritario) di promuovere, assistere, coadiuvare e stimolare le imprese per la (e nella) realizzazione delle iniziative produttive e per il miglior perseguimento delle finalità pubbliche o di interesse pubblico, quali la tutela dell'ambiente, della salute e della sicurezza.

Appaiono quindi contraddittorietà e complessità degli adempimenti procedurali, incongrue moltiplicazioni di passaggi, assenza di quel valore imprescindibile che è la certezza del diritto, attesa anche la profonda sovrapposizione delle norme stratificatesi nel tempo senza ordine sistematico.

La lungaggine e l'incertezza dei tempi finisce così per rappresentare il nodo problematico preminente, laddove il fattore temporale costituisce invece il sicuro elemento di successo per il perseguimento di una politica industriale competitiva ed efficace.

Di qui la necessità di introdurre nella nostra legislazione alcuni indirizzi di cambiamento dell'attuale sistema amministrativo in materia ambientale, con l'obiettivo di razionalizzare, semplificare ed accorpate le procedure autorizzatorie nonché di avvicinare l'attuale apparato burocratico alle esigenze del cittadino e delle imprese, trasformandolo così da freno all'imprenditorialità ad efficace strumento di promozione dello sviluppo.

L'insieme delle analisi e delle considerazioni appena evidenziate permettono quindi di rilevare come le principali disfunzioni presenti nell'attuale sistema autorizzatorio in materia ambientale abbiano riguardo, in prevalenza, ai seguenti aspetti di ordine generale:

2.1 Fonti normative

I principali problemi applicativi sono costituiti essenzialmente:

- dalla difficoltà di coordinamento e di integrazione tra fonti normative di carattere comunitario con norme di livello nazionale, regionale e locale (esempi si riscontrano nel procedimento per gli scarichi idrici, nel procedimento per l'installazione e la verifica degli apparecchi a pressione, in quello sul controllo dei rischi di incidenti rilevanti, in quello sulla detenzione ed impiego di sorgenti ionizzanti ed in quello sulla gestione dei rifiuti);
- dal complesso intreccio tra norme di tipo generale e deroghe ad esse apportate per la regolamentazione di casi particolari (è il caso, tra gli altri, del procedimento per l'installazione e l'esercizio dei serbatoi interrati ove la competenza di carattere generale in ordine al rilascio dei titoli autorizzativi è spesso derogata dalla concorrenza, nell'ambito del medesimo procedimento, di norme di legge speciali che regolamentano diversi aspetti della medesima materia);
- dalla pluralità di normative dettate per la disciplina di casi simili (esempi tipici sono il procedimento per le industrie insalubri e quello per l'esercizio di nuova produzione);
- dalla vigenza di prassi interpretative o di oneri documentali, relativi ad un medesimo procedimento, diverse da Regione a Regione (queste diverse prassi interpretative costringono necessariamente le imprese ad arricchire i propri progetti di ulteriori contenuti, che a volte esulano dal campo prettamente tecnico-progettuale).
- Altra conseguenza è l'aumento a dismisura dei costi di progettazione che, vista la peculiarità delle materie trattate, va ad incidere notevolmente sui costi di investimento.
- Il fenomeno è inoltre accentuato dalla frequente richiesta di documentazione aggiuntiva, spesso non necessaria o inerente al tipo di investimento.
- Problemi di questo tipo sono stati riscontrati, in particolare, nel procedimento per la prevenzione incendi;
- dalla stratificazione nel tempo di più discipline non coordinate tra loro (è un problema comune generalmente a tutte le procedure in materia ambientale);
- dalla presenza, nelle normative tecniche di settore, di elevati elementi di discrezionalità in capo alle amministrazioni pubbliche (questo fenomeno ha evidenti ripercussioni in tutti quei procedimenti amministrativi in cui l'impresa può autocertificare la corrispondenza del progetto alla normativa vigente).
- **Iter procedimentale**

- Quanto alla struttura interna di ciascun procedimento, le disfunzioni riscontrate dipendono, in linea di massima:
- dalla duplicazione in un medesimo procedimento di valutazioni, analisi, o adempimenti aventi il medesimo oggetto affidate ad amministrazioni diverse ovvero, al contrario, dalla duplicazione degli interventi della stessa amministrazione in una stessa sequenza procedurale (è il caso del procedimento in materia di esercizio di nuova produzione la cui peculiarità consiste nel garantire, attraverso il rilascio del nulla-osta, il rispetto di interessi pubblici alla cui verifica sono state preposte amministrazioni diverse o in quello per il rilascio della concessione edilizia);
- dal grande numero di uffici che prendono parte ad uno stesso procedimento, spesso senza coordinarsi tra loro (si veda, per tutti, il caso del procedimento per il controllo dei rischi di incidenti rilevanti o il procedimento per l'installazione di impianti di lavorazione o di deposito di oli minerali);
- dalla pluralità delle autorizzazioni delle quali l'impresa ha bisogno per avviare la propria attività;
- dall'eccessiva discrezionalità accordata all'amministrazione nel rilascio di determinati atti autorizzatori o concessori (un caso tipico è rappresentato dalla classificazione delle industrie c.d. insalubri);
- dalla frammentazione del procedimento in un numero molto elevato di fasi (si veda, ad esempio, il procedimento per l'installazione di impianti di lavorazione o di deposito di oli minerali il cui iter è parcellizzato dalle attività istruttorie parallele ed autonome che devono compiere ben nove enti pubblici con funzioni tecnico-consultive).

2.2 Conclusione del procedimento

Quanto alla conclusione del procedimento le osservazioni riguardano, principalmente:

- l'irragionevole lunghezza del procedimento (procedimento per il controllo dei rischi di incidenti rilevanti - 4/8 mesi, quello per il rilascio della concessione per gli oli minerali - 9 mesi);
- la mancata osservanza, nella pratica, del termine fissato dalla legge o dal regolamento, soprattutto in relazione alle richieste da parte delle Amministrazioni titolari del procedimento di integrazioni documentali (esempi pratici sono stati riscontrati nella maggioranza dei procedimenti in oggetto. Un caso in cui il fenomeno ha raggiunto una particolare gravità è rappresentato dal procedimento per la prevenzione incendi in cui è stato inserito, per le ipotesi di mancato rispetto dei termini procedurali, l'istituto del silenzio-rifiuto);
- la mancata determinazione dei termini di conclusione (procedimento per i serbatoi interrati);
- la mancata attuazione della delega originariamente contenuta nell'art. 20 della legge 59/97 che prevedeva forme di indennizzo automatico e forfettario a favore del richiedente per i casi di mancato rispetto dei termini procedurali o di mancato rilascio del provvedimento (L'inserimento di una tale previsione di carattere generale appare ora ancor più giustificato alla luce della posizione recentemente assunta dalla Suprema Corte a Sezioni Unite sul tema della risarcibilità degli interessi legittimi [sentenza n. 500 del 1999] la cui lesione da parte di provvedimento illegittimo della PA può essere devoluta innanzi all'autorità giudiziaria ordinaria).
- Ulteriore freno alla celere conclusione delle procedure sono le modalità procedurali attualmente vigenti in materia di conferenza dei servizi. Infatti, di fronte agli indubbi vantaggi derivanti dall'istituto sussistono, tuttavia, taluni inconvenienti connessi al modo in cui la conferenza è strutturata che costituiscono altrettanti intralci ad un pieno ed efficace uso della stessa. Primo fra essi è quello che riguarda le modalità introdotte per la formazione del momento decisionale. Nella conferenza dei servizi vige, infatti, non già il principio maggioritario bensì quello consensuale. Infatti, nel caso in cui il progetto industriale sia stato approvato da tutte le autorità competenti riunite nella conferenza, ad eccezione di una, quest'ultima determinazione negativa è in grado di vanificare le altre determinazioni di segno opposto. Tale stato di cose non ha tuttavia trovato soluzione neanche nella legge 340/2000, che ha introdotto una riforma complessiva dell'istituto.

2.3 Coordinamento con lo Sportello Unico

Relativamente ai rapporti tra la normativa di settore in materia ambientale ed il procedimento unitario gestito dallo Sportello Unico per le attività produttive, si sono registrate essenzialmente difficoltà *coordinamento normativo*. Si è potuto verificare, infatti, come numerose disposizioni procedurali emanate di recente in materia ambientale (quindi fonti di legge *speciali, successive e, pertanto, prevalenti*, rispetto sia al D.Lgs 112/98 che al D.P.R. 447/98) non contengano alcun riferimento al procedimento unico autorizzatorio di cui al D.P.R. 447/98 o, addirittura, introducano disposizioni con esso contrastanti o incompatibili. La conseguenza che ne potrebbe discendere è l'esclusione di tali fonti normative dal procedimento unico. Nella tabella che segue si riportano le leggi in commento.

| PROCEDIMENTO | ENTI COMPETENTI | RIFERIMENTI NORMATIVI |
|---------------------------------|-------------------------------|--------------------------|
| Inquinamento atmosferico | Regione | D.Lgs 4/8/1999, n. 351 |
| Scarichi idrici | Provincia Regione | D.Lgs 11/5/1999, n. 152 |
| IPPC | Ministero Ambiente Regione | D.Lgs 4/8/1999, n. 372 |
| Ascensori e montacarichi | Comune | D.P.R. 30/4/1999, n. 162 |
| Apparecchi a pressione | ISPESL | D.Lgs 25/2/2000, n. 93 |
| Incidenti rilevanti | Min. Ambiente Regione | D.Lgs 17/8/1999, n. 334 |
| Serbatoi interrati | Min. Ambiente | D.M. 24/5/1999, n. 246 |
| Oli minerali | Min. Attività produttive | D.M. 24/5/1999, n. 246 |

2.4 Enti tecnici

Gli interventi di riforma degli organi tecnici competenti in materia ambientale, pur in parte avviati dal Governo, non sembrano sistematici, organici, unitari. L'ente tecnico rappresenta ancor oggi una galassia complessa ed in parte inesplorata, nella quale si sviluppano forme di vita multiformi, dotate di insospettabili capacità di autoriproduzione e sempre più resistenti ad interventi depurativi.

Il problema si complica ove si consideri che l'attuale percorso burocratico in materia ambientale consta di numerosi passaggi tra le strutture amministrative con funzioni decisorie e i vari organismi consultivi, collocati sia a livello centrale che periferico, deputati all'emanazione di pareri tecnico-analitici, di conformità o approvazione, di relazioni tecniche o scientifiche, di verifiche istruttorie, di analisi o di valutazioni, sempre obbligatorie quanto all'acquisizione ma generalmente non vincolanti quanto all'efficacia.

Spesso, inoltre, vengono richieste attività di verifica istruttoria sul medesimo aspetto di uno stesso procedimento a più organi tecnici oppure, al contrario, più procedimenti diversi tra loro necessitano di uno stesso parere da parte del medesimo organo.

Inoltre è prassi invalsa in numerose amministrazioni (Ministero dell'Industria) di richiedere i vari pareri necessari ai fini istruttori in maniera *sequenziale* anziché contemporaneamente.

Tale atteggiarsi del procedimento provoca un notevole allungamento dei tempi e spesso difficoltà in ordine alle richieste di documentazioni aggiuntive. Manca inoltre il confronto diretto dell'azienda con gli organismi tecnici.

Un esempio significativo potrebbe essere tratto dal procedimento per il rilascio della concessione edilizia.

In questo caso risulta infatti evidente l'inutile duplicazione di compiti e funzioni tra organi tecnici e tra organi amministrativi ed, in particolare, tra l'Ufficio tecnico comunale (organo competente ad espletare l'istruttoria ed a fornire ulteriori elementi di giudizio sia agli organi tecnici che devono esprimere i pareri o le valutazioni, sia al Sindaco cui spetta la determinazione finale) e la Commissione edilizia (organo competente ad esprimere parere -

obbligatorio ma non vincolante - relativo alla valutazione della conformità del progetto alla vigente disciplina urbanistico-edilizia ed alla validità dello stesso sotto il profilo urbanistico-estetico e strettamente tecnico).

2.5 Enti amministrativi

Tra i principi generali dettati dalle leggi Bassanini per il riordino e la razionalizzazione delle competenze amministrative un ruolo particolare è svolto dal criterio di "sussidiarietà".

Inteso in senso *verticale*, esso è operante nei rapporti tra enti territoriali ai vari livelli di governo, imponendo la delocalizzazione dei poteri ai soggetti pubblici maggiormente vicini all'interesse di cui sono portatori, secondo modalità implicanti attribuzione di "responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati". Nei rapporti tra pubblico e privato (in senso *orizzontale*), la funzione sussidiaria opera invece come deferimento all'autonomia privata dei compiti e delle funzioni per il cui esercizio non sia strettamente necessario alcun intervento autoritativo. Pur nella chiarezza della previsione legislativa il criterio della sussidiarietà nel conferimento dei compiti e delle funzioni amministrative in materia di procedure autorizzatorie ambientali non ha trovato ancora effettiva attuazione.

Inoltre, se le deleghe saranno attuate con l'ampio respiro che i principi e i criteri direttivi del Parlamento sottendono, resta pur sempre l'interrogativo sulla concreta capacità di Regioni, Province e Comuni di attendere efficacemente ai nuovi compiti. Egualmente inattuato è rimasto il criterio della sussidiarietà orizzontale il quale avrebbe dovuto comportare una più ampia valorizzazione del ruolo di enti anche diversi da quelli territoriali (può trattarsi di enti pubblici di tipo diverso, quali le Camere di Commercio - enti locali ma non territoriali - o di enti anche privati).

3. I COSTI DEGLI ADEMPIMENTI AMBIENTALI A CARICO DELLE IMPRESE

La regolamentazione, intesa come l'insieme di strumenti giuridici formali attraverso i quali le istituzioni che governano, a tutti i livelli dell'amministrazione, impongono obbligazioni a carico dei soggetti governati, è stata e continua ad essere uno strumento di *policy* ampiamente utilizzato in tutti i paesi occidentali. Tuttavia, le politiche di regolazione sono fonte di notevoli oneri che gravano sia sui bilanci pubblici sia su quelli privati. Infatti, in aggiunta ai costi a carico del settore pubblico, esse generano costi non immediatamente e totalmente visibili nelle fasi di assunzione ed implementazione dei provvedimenti normativi. Si tratta degli oneri che derivano dal dovere di conformarsi alle richieste normative posto a carico dei soggetti "regolati". Questi ultimi, in quanto partecipano al processo di produzione delle politiche di tipo regolativo, partecipano anche ai costi di produzione delle stesse. Negli ultimi anni, in molti Paesi dell'area Ocse, è aumentata la consapevolezza dell'entità di questi costi e dei loro riflessi sullo sviluppo economico. Le politiche di riforma che da più parti sono state avviate, oltre a tendere al contenimento della spesa pubblica, si pongono, dunque, l'obiettivo di limitare la portata degli oneri burocratici a carico dei soggetti regolati. In questo contesto la misurazione dei costi totali della regolamentazione e la valutazione del loro impatto sull'economia di ciascun Paese diventa uno strumento per l'esame preventivo di possibili alternative di intervento. Allo stesso tempo essa costituisce un mezzo per il controllo dell'efficacia delle politiche di riforma della regolamentazione. In particolare, la misurazione dei costi di adeguamento a carico del settore privato fornisce una dimensione dell'intervento pubblico in economia fino ad oggi ignorata da gran parte dei governi.

Proprio al fine di poter valutare l'incidenza dei costi derivanti da oneri burocratici di natura ambientale, Confcommercio ha avviato nel mese di giugno 2001 un'indagine *ad hoc* presso un campione di imprese rappresentativo del settore del commercio, del turismo e dei servizi. L'indagine aveva il duplice scopo di fornire informazioni di carattere, quantitativo, sull'attività amministrativa che le imprese sono tenute a svolgere in base a leggi o regolamenti ambientali e, qualitativo, sulla natura dei rapporti con gli uffici pubblici e gli ambiti di maggiore problematicità. Sulla scorta dei risultati dell'indagine si è proceduto ad elaborare specifiche proposte per la semplificazione sia del sistema ambientale nel suo complesso, sia delle procedure settoriali. Le risposte ottenute non rispecchiano però correttamente il campione di imprese utilizzato, in particolare per quanto riguarda la distribuzione territoriale, poiché i dati pervenuti riguardano prevalentemente le imprese del Nord (Cfr. Tabella 1).

Tabella 1
Distribuzione territoriale delle imprese campione

| | NORD | CENTRO | SUD |
|--------------------|-------------|---------------|------------|
| PERCENTUALE | 72% | 18% | 10% |

Tuttavia, la sostanziale coerenza dei risultati con quelli di altre indagini analoghe porta a ritenere che le informazioni ottenute offrano un quadro sufficientemente completo e rappresentativo. Nell'elaborazione dei dati sono state poi effettuate disaggregazioni in relazione ai settori merceologici, così come evidenziato nella Tabella 2.

Tabella 2
Settori merceologici delle imprese campione

| SETTORE MERCEOLOGICO | PERCENTUALE IMPRESE |
|---|----------------------------|
| VENDITA AUTOVEICOLI | 2% |
| TRASPORTO E COMMERCIO RIFIUTI | 6% |
| COMMERCIO E PRODUZIONE PRODOTTI CHIMICI | 11,5% |
| COMMERCIO MATERIALE ELETTRICO | 6% |
| COMMERCIO AL DETTAGLIO DI ALIMENTI | 10% |
| COMMERCIO ALL'INGROSSO DI CONFEZIONI ABBIGLIAMENTO | 3% |
| ALBERGO, RISTORANTE, BAR | 3% |
| COMMERCIO ALL'INGROSSO DI MATERIALI EDILI | 6% |
| LAVORAZIONE E COMMERCIALIZZAZIONE SOTTOPRODOTTI DI MACELLAZIONE | 6% |
| LAVORAZIONE E COMMERCIALIZZAZIONE DI PELLI GREZZE | 15% |
| COMMERCIO ROTTAMI FERROSI E METALLICI | 16% |
| VENDITA ALL'INGROSSO MOBILI | 2% |
| VENDITA AL DETTAGLIO CASALINGHI | 2% |
| VENDITA CONTATORI GAS | 1,5% |
| VENDITA CASALINGHI ART. DA REGALO | 1,5% |
| ATTIVITA' MERCEOLOGICA NON SPECIFICATA | 8,5% |

Il questionario è diviso in cinque sezioni.

Nella prima sono state richieste alcune informazioni relative alle caratteristiche delle imprese intervistate, con particolare riferimento alle dimensioni ed al settore merceologico di riferimento; la seconda è dedicata ai rapporti dell'impresa con gli enti pubblici competenti in materia ambientale (numero di contatti, giudizio sui rapporti, numero di giornate/uomo dedicate ai rapporti, numero di supporti esterni, controversie giudiziarie); la terza è dedicata ai controlli della Pubblica Amministrazione (numero dei controlli dei vari uffici o enti tecnici); la quarta agli adempimenti burocratici ambientali cui l'impresa è tenuta.

Nel questionario è stata infine prevista una sezione con domande "aperte", allo scopo di ottenere dalle aziende la descrizione di un caso di particolare inefficienza e/o di particolare disponibilità riscontrata nei rapporti con uffici della pubblica amministrazione e la segnalazione di procedure ritenute particolarmente gravose.

La raccolta dei questionari è terminata nel mese di settembre '01. Di seguito vengono illustrati i principali risultati dell'indagine.

3.1 I RAPPORTI CON GLI ENTI PUBBLICI, CENTRALI E LOCALI, COMPETENTI IN MATERIA AMBIENTALE

La regolamentazione legislativa e amministrativa dei diversi momenti che vanno a comporre l'attività di un'impresa comporta la necessità di un certo numero di "contatti" (in termini di

visite, lettere, telefonate, ecc.) con le Pubbliche amministrazioni competenti in materia ambientale.

La quantità di questi contatti è in funzione del numero degli atti che sono regolati, ma anche delle modalità (procedimenti più o meno complessi) stabilite per l'attuazione e delle prassi (più o meno rigide) con cui le regolamentazioni sono poste in essere dai vari uffici della P.A.

Si può quindi affermare che la misura di questi contatti, che ovviamente si traducono in costi sia per l'impresa che per l'amministrazione, rappresenti un indicatore del grado di regolazione ma anche, in senso lato, dell'efficienza dell'amministrazione, dato che un numero eccessivo può essere legato anche a difficoltà di dialogo.

3.1.1 I contatti

Ogni anno la percentuale delle imprese che hanno avuto almeno un contatto con le pubbliche amministrazioni competenti in materia ambientale è risultato, in media, del 41%, con picchi del 60% per i contatti con il Comune e la Provincia e del 53% con la Regione (Cfr. Tabella 3).

Tabella 3
Percentuale delle imprese che hanno avuto almeno un contatto con la pubblica amministrazione

| ENTI | PERCENTUALE IMPRESE |
|---------------|---------------------|
| MIN. AMBIENTE | 23 |
| REGIONE | 53 |
| PROVINCIA | 60 |
| COMUNE | 60 |
| ARPA | 32 |
| ALTRI | 19 |

Soltanto il 22% delle imprese ha dichiarato di avere oltre 100 contatti, di cui il 22,23% con il Comune e il 22,23% con l'ARPA (Cfr. Tabella 4).

Tabella 4
Numero contatti con la pubblica amministrazione in un anno

| | NESSUNO % IMPRESE | FINO A 20 % IMPRESE | FINO A 50 % IMPRESE | FINO A 100 % IMPRESE | OLTRE 100 % IMPRESE |
|-------------|----------------------|------------------------|------------------------|-------------------------|------------------------|
| M. AMBIENTE | 65,1 | 8,4 | 15,4 | | 11,1 |
| REGIONE | 34,8 | 21,5 | 7,6 | 25 | 11,1 |
| PROVINCIA | 9,9 | 23,8 | 31 | 25 | 11,1 |
| COMUNE | 5,9 | 23,8 | 23 | 25 | 22,2 |
| ARPA | 63,6 | 14,1 | | | 22,2 |
| ALTRI | 43,6 | 8,4 | 23 | 25 | |

Mediamente la dimensione dell'impresa influenza solo marginalmente il numero di contatti dichiarati; questo dimostra l'esistenza di una soglia minima di obblighi che finisce per penalizzare, in termini di risorse e, quindi, anche di costi, soprattutto le piccole e medie imprese.

3.1.2 I controlli

Un sistema amministrativo caratterizzato da un eccesso di regolazione delle attività private e da un accentuato formalismo giuridico necessita anche di un'intensa attività di controllo.

Ciò rappresenta un ulteriore impegno in termini di risorse e quindi di costi da parte dell'amministrazione, ma anche da parte delle imprese dato che i controlli comportano spesso l'interruzione o il rallentamento dell'attività produttiva.

Una tendenza all'interpretazione solo formale delle norme che, per quanto riguarda l'attività di controllo, si traduce nella verifica dell'ottemperanza delle singole disposizioni più che del soddisfacimento dell'obiettivo sottostante, rischia di divenire, in molti casi, oggettivamente vessatoria, senza peraltro garantire il raggiungimento dei risultati.

In media, le imprese sono interessate, solo per ciò che riguarda gli aspetti ambientali, da 6 tipi di controlli di varia natura da parte degli uffici della P.A. (Cfr. Tabella 5).

Tabella 5
I controlli della pubblica amministrazione in percentuale

| | ALMENO 1 VOLTA AL MESE | ALMENO 1 VOLTA A TRIMESTRE | ALMENO 1 VOLTA A SEMESTRE | ALMENO 1 VOLTA ALL'ANNO |
|-------------------------------|------------------------|----------------------------|---------------------------|-------------------------|
| RIFIUTI | 4 | 16 | 18 | 62 |
| SCARICHI IDRICI | 8 | 12 | 24 | 56 |
| EMISSIONI IN ATMOSFERA | 6,5 | 6,5 | 20 | 67 |
| INQUINAMENTO ACUSTICO | | 10,5 | 5,2 | 84,3 |
| INCIDENTI RILEVANTI | | | | 100 |
| ALTRI | | 50 | | 50 |

Il numero dei controlli cresce con il crescere delle dimensioni, ma non risulta in maniera proporzionale.

Gli ambiti in cui risultano più frequenti i controlli sono i rifiuti, gli scarichi idrici e le emissioni in atmosfera (con una percentuale di almeno un controllo al mese).

Gli enti che effettuano in percentuale il maggior numero di controlli sono la Provincia (23%), l'ARPA e la ASL (22%), e il NOE (14%), secondo l'ordine di priorità evidenziato nella Tabella 6.

Tabella 6
Gli Enti che, in percentuale, hanno controllato con maggior frequenza l'attività delle imprese

| | TOTALE IMPRESE |
|---|----------------|
| CARABINIERI (NOE) | 14 |
| ARPA | 22 |
| ASL | 22 |
| RESPONSABILE DELLO SPORTELLINO UNICO PER LE ATTIVITA' PRODUTTIVE | 10 |
| PROVINCIA | 23 |
| ALTRO | 9 |

3.1.3 Le controversie giudiziarie

Se i rapporti, per così dire ordinari, tra imprese ed enti pubblici competenti in materia ambientale risultano presentare notevoli problemi, difficoltà non mancano anche quando tali rapporti finiscono per sfociare sul piano giudiziario. Il ricorso all'autorità giudiziaria dovrebbe essere considerato, in una certa misura, come una patologia del sistema di rapporti tra impresa e Stato. L'incertezza derivante dalla eccessiva quantità di norme vigenti, i tempi

lunghe necessari ad ottenere i provvedimenti, un certo grado di arbitrarietà concesso, di fatto, agli uffici della P.A. - fattori questi che emergono con chiarezza dall'indagine effettuata - sembrano incentivare un aumento del livello di conflittualità nei rapporti. Più della metà delle imprese intervistate ha avuto, nell'anno, almeno una controversia con le pubbliche amministrazioni ambientali.

Si è inoltre potuto rilevare che l'aumento delle controversie è stato direttamente proporzionale alle dimensioni dell'impresa; tale circostanza deriva evidentemente dalle maggiori occasioni di contenzioso per le organizzazioni di dimensioni più rilevanti e pone alla luce come l'ostacolo dei costi sia superabile con maggiore difficoltà dalle piccole imprese. Le amministrazioni con le quali risulta che le imprese abbiano avuto il maggior numero di controversie sono (Cfr. Figura 1) la Provincia (30%), il Comune (23%), l'ARPA (19%) e la Regione e il Ministero dell'Ambiente (12%), con una percentuale maggiore (Cfr. Tabella 7) di ricorsi amministrativi (47%) rispetto a quelli civili (16) e penali (22%).

Figura 1

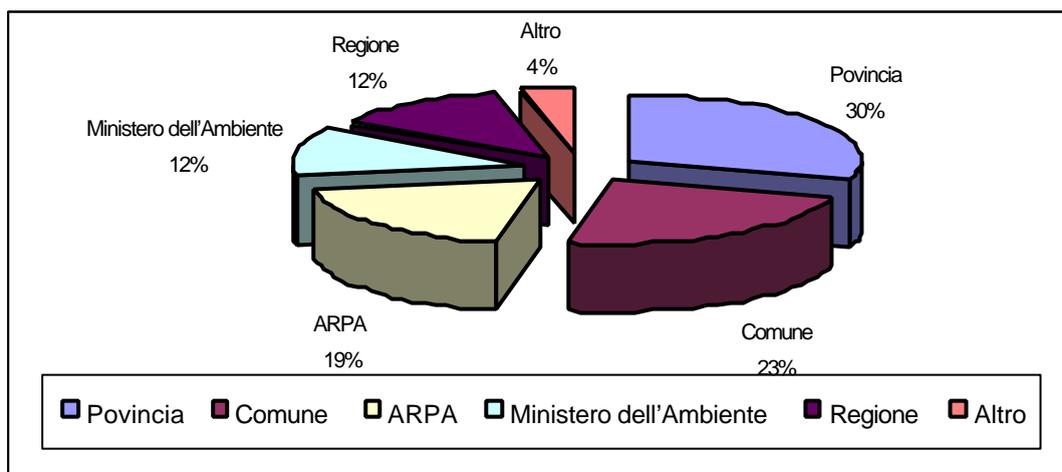


Tabella 7

Percentuale di controversie per amministrazione e giurisdizione

| | CIVILE | PENALE | AMMINISTRATIVO | ARBITRALE |
|----------------------|--------|--------|----------------|-----------|
| MIN. AMBIENTE | | 33,4 | 66,6 | |
| REGIONE | 33,3 | | 33,3 | 33,3 |
| PROVINCIA | 11,1 | 33,3 | 55,6 | 11,1 |
| COMUNE | 80 | 10 | 10% | |
| ARPA | 40% | 20 | 20% | 20 |
| ALTRO | | | 100 | |

Il 16% delle imprese intervistate ha rinunciato ad agire in giudizio contro l'amministrazione.

I motivi di tale rinuncia sono generalmente attribuiti (32%) al timore di pregiudicare i rapporti con l'amministrazione; solo una piccola percentuale delle imprese (26%) rinuncia all'azione giudiziarie per i costi (Cfr. Tabella 8).

Tabella 8
Rinuncia ad azioni giudiziarie in percentuale

| MOTIVI RINUNCIA | PERCENTUALE IMPRESE |
|--|---------------------|
| Per i costi | 26 |
| Per i tempi | 19 |
| Perché non era possibile ottenere la soddisfazione delle proprie pretese | 9,5 |
| Perché non era possibile ottenere un risarcimento del danno subito | 9,5 |
| Per non pregiudicare i rapporti futuri con l'amministrazione | 32 |
| Altro | 4 |

L'alta percentuale di rinunce ad agire in giudizio appare un chiaro segnale di sfiducia nel funzionamento del sistema giudiziario. Il fatto che tra le motivazioni addotte per tale rinuncia le imprese indichino il timore di inimicarsi l'ufficio contro il quale si sarebbe dovuta avviare un'azione legale, sembra potersi interpretare come una denuncia di eccesso di discrezionalità da parte degli uffici che disporrebbero, in qualche modo, di un potere di ritorsione. Relativamente ai costi per le spese legali e giudiziarie, il 4% del campione ha dichiarato di sostenere spese per 51.645,70 Euro (100 Mln di Lire). Mediamente le spese sostenute si attestano intorno a 7.230 Euro (14 Mln di Lire) (Cfr. Tab. 9).

Tabella 9
Costo spese legali e giudiziarie in percentuale

| COSTI | PERCENTUALE IMPRESE |
|--|---------------------|
| Fino a 2.582,28 ? (5 milioni di Lire) | 60 |
| Fino a 5.164,57 ? (10 milioni di Lire) | 20 |
| Fino a 10.329,14 ? (20 milioni di Lire) | 10 |
| Fino a 25.822,84 ? (50 milioni di Lire) | 6 |
| Fino a 51.645,70 ? (100 milioni di Lire) | 4 |
| Oltre 51.645,70 ? (100 milioni di Lire) | 0 |

3.2 LE RISORSE

3.2.1 Personale a tempo pieno

Alle imprese intervistate è stato chiesto di dare indicazioni sulle risorse destinate agli adempimenti legati ai rapporti con le pubbliche amministrazioni competenti in materia ambientale, ed in particolare di segnalare la presenza o meno di personale destinato a tempo pieno a tale attività, il numero medio di giornate/uomo di lavoro dedicate in un anno (comprese le giornate dell'eventuale personale a tempo pieno), l'eventuale ricorso a supporti esterni, in termini di consulenze od altro, per gestire tali rapporti.

Il 54% delle imprese ha dichiarato di avere almeno una persona dedicata a tempo pieno ai rapporti con la Pubblica Amministrazione ed al disbrigo dei relativi adempimenti.

3.2.2 Supporti esterni

Il 70% delle imprese ricorre a consulenze esterne e vi è una chiara tendenza ad un maggior uso a tali prestazioni in funzione del crescere della dimensione dell'impresa: una caratteristica probabilmente legata sia al crescere della complessità degli adempimenti per le aziende più grandi, sia ad una maggiore propensione, da parte di queste ultime, ad esternalizzare i servizi, in coerenza con le attuali tendenze organizzative.

Resta il fatto che anche la maggioranza delle imprese più piccole fa ricorso a consulenze esterne. Per queste sembra soprattutto la difficoltà ad avere rapporti con la P.A. a rendere necessario avvalersi di specifiche professionalità reperibili sul mercato esterno.

Per quanto riguarda il tipo di supporti esterni utilizzati, il 38% delle imprese intervistate hanno fatto ricorso almeno una volta a supporti di tipo tecnico, mentre il 25,6% ha utilizzato supporti di tipo amministrativo e solo il 13% si è avvalsa della consulenza di legali.

Il 23,4% del campione ha dichiarato di essersi servita delle proprie associazioni di rappresentanza. L'elevato ricorso a specialisti esterni all'azienda, è forse uno dei segnali più chiari emersi dall'indagine con riferimento alle difficoltà di rapporti tra imprese e pubblica amministrazione, dimostrando che procedure che dovrebbero essere pensate per favorire quelli che in fin dei conti sono gli utenti di un servizio, restano ancora materia per iniziati (Cfr. Tabelle 10 e 11).

Tabella 10
Tipo supporti esterni in percentuale

| | ASSOCIAZIONI DI RAPPRESENTANZA | AMMINISTRATIVI | TECNICI | LEGALI |
|----------------------------|---------------------------------------|-----------------------|----------------|---------------|
| PERCENTUALE IMPRESE | 23,4 | 25,6 | 38 | 13 |

Tabella 11
Costo percentuale del ricorso a supporti esterni

| | FINO A 2.582,28 ? (5 MI di Lire) | FINO A 5.164,57 ? (10 MI di Lire) | FINO A 10.329,14 ? (20 MI di Lire) | FINO A 25.822,84 ? (50 MI di Lire) | FINO A 51.645,70 ? (100 MI di Lire) |
|------------------|---|--|---|---|--|
| % IMPRESE | 55 % | 25 % | 13 % | 5 % | 2 % |

3.2.3 Giornate di lavoro

Le giornate/uomo di lavoro perse in un anno per adempimenti burocratici sono risultate mediamente di 25,5 giorni e si è potuto rilevare che esse crescono in funzione della dimensione dell'impresa, ma in misura meno che proporzionale. Anche in questo caso si conferma quindi che, proporzionalmente, vengono addossati maggiori oneri alle piccole e piccolissime imprese.

Tenendo presente che il campione intervistato è composto prevalentemente di imprese piccole, il numero di 25,5 giornate medie annue risulta, così come per altre grandezze considerate, ampiamente sottostimato nel caso si faccia riferimento all'insieme delle imprese (Cfr. Tabella 12).

Tabella 12
Percentuale giornate/uomo impegnate

| GIORNATE/UOMO IMPEGNATE | PERCENTUALE GIORNATE UOMO IMPEGNATE |
|-------------------------|-------------------------------------|
| 5 | 10 |
| 10 | 20 |
| 15 | 10 |
| 20 | 20 |
| 25 | 10 |
| 50 | 30 |
| MEDIA | 25,5 |

3.3 I COSTI

Le informazioni provenienti dai questionari analizzati ed, in particolare, la disaggregazione dei dati evidenziati nelle tabelle 9, 11 e 12, consentono di stimare il costo medio annuo per adempimenti burocratici ambientali in circa 17.559, 53 Euro (34 milioni di lire), di cui 6.378,24 Euro (12,35 milioni di lire) per supporti esterni, 3.950,90 Euro (7,65 milioni di lire) per giornate di lavoro e 7.230, 40 Euro (14 milioni di lire) per spese legali (Cfr. Tabella 13).

Tabella 13
Costi medi per impresa

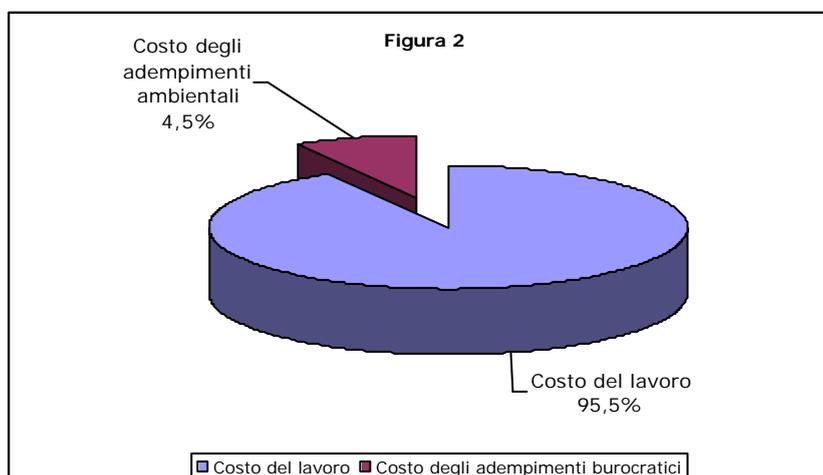
| | GIORNATE LAVORO | SPESE LEGALI | SUPPORTI ESTERNI | TOTALE |
|-------------|-------------------------------|-----------------------------|--------------------------------|-------------------------------------|
| EURO | 3.950,90 (7,65 Ml di Lire) | 7.230,40 (14 Ml di Lire) | 6.378,24 (12,35 Ml di Lire) | 17.559,53 (34 Ml di Lire) |

Questi costi rappresentano solo una parte dei costi "indiretti" delle pubbliche amministrazioni ambientali che gravano sulle imprese (per costi "indiretti" si intendono generalmente quelli riferiti al funzionamento della macchina amministrativa).

Andrebbero poi aggiunti altri costi "indiretti" gravanti sulle imprese, quali costi legati: al venir meno, a causa dell'eccesso di vincoli amministrativi, di opportunità di sviluppo delle attività produttive; all'ottemperanza alle disposizioni vigenti che impongono determinate modalità nello svolgimento dell'attività; all'influenza sul regolare svolgimento dell'attività determinata dai numerosi controlli; al mancato risarcimento dei danni dovuti a comportamenti illegittimi della P.A., nel momento in cui l'impresa è costretta a rinunciare ad azioni giudiziarie.

Si deve presumere che tali costi siano di gran lunga superiori a quelli qui stimati che si riferiscono esclusivamente alla gestione dei rapporti tra impresa e pubblica amministrazione.

Complessivamente è possibile desumere (Cfr. Figura 2) che il costo medio annuo complessivo per adempimenti burocratici di natura ambientale rappresenti il 4,5% del costo del lavoro d'impresa (il costo del lavoro a sua volta rappresenta mediamente il 50% del totale dei costi variabili dell'impresa).



Analizzando poi i costi medi in relazione al numero dei dipendenti si nota, da una parte, una crescita proporzionale dei costi medi per dimensioni d'impresa e, dall'altra parte, una relazione inversa se gli stessi costi medi vengono rapportati al costo del lavoro: ciò conferma la forte penalizzazione esercitata dagli adempimenti burocratici sulle piccole e piccolissime realtà aziendali.

3.4 IL GIUDIZIO DELLE IMPRESE

3.4.1 I rapporti con gli uffici

Il 26% delle imprese intervistate giudica i rapporti con la Pubblica Amministrazione (Cfr. Tabella 14) insoddisfacenti o abbastanza insoddisfacenti, anche se il 30% delle imprese si dichiara pienamente soddisfatta (la maggioranza, il 43%, si ritiene "abbastanza soddisfatta").

Tabella 14
Rapporti con la pubblica amministrazione in percentuale

| TOTALE IMPRESE | SODDISFACENTE PERCENTUALE IMPRESE | ABBASTANZA SODDISFACENTE PERCENTUALE IMPRESE | ABBASTANZA INSODDISFACENTE PERCENTUALE IMPRESE | INSODDISFACENTE PERCENTUALE IMPRESE |
|----------------|-----------------------------------|--|--|-------------------------------------|
| MIN. AMBIENTE | 28 | 44 | 20 | 8 |
| REGIONE | 35,5 | 46,6 | 11,1 | 6,8 |
| PROVINCIA | 38 | 36 | 16 | 10 |
| COMUNE | 28 | 48 | 16 | 8 |
| ARPA | 23 | 53 | 13 | 11 |
| ALTRO | 28 | 33,3 | 28 | 10,7 |

Il dato che può apparire per certi versi sorprendente, anche se trova conferma in altre indagini sull'argomento, è che la responsabilità dell'inefficienza della pubblica amministrazione sia imputata più al sistema di regole che alla disponibilità e alla competenza del personale.

Al riguardo appare significativa la risposta che un'impresa ha fornito alla richiesta di segnalare un caso di proficua collaborazione da parte della pubblica amministrazione: *"Solo buoni rapporti con i singoli dipendenti della P.A. determinano efficace collaborazione. Abbiamo numerosi buoni rapporti con il personale della Pubblica Amministrazione: che, unicamente per gentilezza e volontà, consentono una sopravvivenza accettabile"*.

Va comunque tenuto presente che le imprese intervistate sono dislocate prevalentemente al Nord dove il giudizio sugli uffici pubblici, anche da parte dei cittadini, è generalmente favorevole.

Le amministrazioni che registrano il maggior grado di insoddisfazione sono l'ARPA (11%), la Provincia (10%), il Ministero dell'ambiente e il Comune (8%) e la Regione (6,8%).

Il livello di soddisfazione non varia in maniera significativa in funzione della dimensione dell'impresa, anche se si registra un minor livello di soddisfazione per le imprese più piccole.

3.4.2 I motivi di insoddisfazione

Tra i principali motivi di insoddisfazione indicati nel questionario, le imprese hanno attribuito maggiore importanza all'eccessiva complessità della normativa ambientale (51%), alla circostanza che normalmente intervengono numerose amministrazioni ed enti tecnici all'interno di uno stesso procedimento (40%), all'eccesso di documentazione da produrre per ogni pratica (31%), alla difficile individuazione del responsabile del procedimento (22%) ed alla difficoltà di distinguere chiaramente le competenze degli enti pubblici (11,5%).

Rilevante è la circostanza che l'importanza attribuita all'inefficienza o alla scarsa specializzazione del personale pubblico si collochi all'ultimo posto della graduatoria.

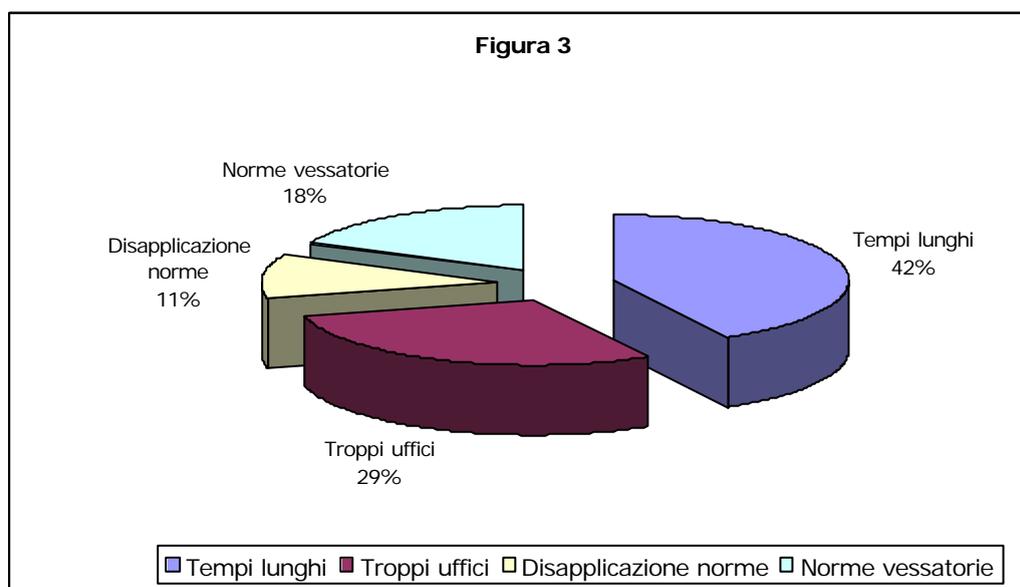
Ciò sembrerebbe confermare quanto affermato in precedenza rispetto al giudizio positivo dato dalle imprese con riferimento ai rapporti con le P.A. (Cfr. Tabella 15).

Tabella 15
Cause della insoddisfazione delle procedure amministrativo-ambientali in base ad un ordine di priorità in termini percentuali

| MOTIVAZIONE | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
|---|------|------|------|------|------|---|
| SONO OGGETTIVAMENTE COMPLICATE | 51 | 11,6 | 9,3 | 2,7 | 16 | 9 |
| INTERVENGONO NOTANTE AMMINISTRAZIONI | 40 | 18 | | 18 | 6,25 | 6 |
| COMPETENZE DELLA P.A. NON SONO CHIARAMENTE DISTINGUIBILI | 11,5 | 30,5 | 11,5 | 30,5 | 11,5 | 4 |
| E' DIFFICILE INDIVIDUARE UN RESPONSABILE | 22,1 | 18,2 | 9,1 | 13,6 | 37 | |
| IL PERSONALE ADETTO E' POCO EFFICIENTE E POCO RESPONSABILE | 10,9 | 4,6 | 54,6 | 13 | 4,9 | 5 |
| I MODULI SONO COMPLICATI | 15 | 24 | 9 | 15 | 30 | 7 |
| TROPPI DOCUMENTI | 31 | 24 | 19 | 16 | 7 | 3 |

Riguardo i motivi di insoddisfazione, ulteriori indicazioni provengono dalle risposte alla domanda del questionario nella quale si chiedeva di segnalare un caso particolare di disfunzione riscontrata.

Le risposte, ovviamente nella più svariata natura, sono state ricondotte, nella Figura 3, a



quattro tipologie; come si vede, i tempi di risposta eccessivamente lunghi occupano nettamente, con il 42%, il primo posto: si può dire che tale indicazione rappresenti la somma delle difficoltà che le imprese incontrano nei rapporti con una burocrazia, ancora non responsabilizzata ai risultati e contro cui l'utente è spesso in difeso.

Significativo il caso di un'impresa cui, dopo la presentazione della documentazione necessaria ad ottenere un provvedimento di natura ambientale, l'ufficio comunicava, in un primo momento, che la documentazione era andata smarrita, successivamente che la documentazione era stata rinvenuta, ma che risultava ormai scaduta.

Tempi lunghi rappresentano evidentemente, per l'impresa, costi ed incertezza, quindi difficoltà di programmazione e talvolta addirittura la perdita di occasioni offerte dal mercato.

Nella seconda tipologia si riscontra la presenza di troppi uffici responsabili (29%) mentre la terza e la quarta tipologia comprende la disapplicazione delle norme (11%) e la presenza di norme spesso vessatorie (18%).

3.4.3 Oneri ed ostacoli

Le procedure ambientali che, secondo le indicazioni delle imprese intervistate, si caratterizzano per una maggiore presenza di oneri ed ostacoli derivanti da leggi e regolamenti sono, secondo l'ordine di priorità riportato nella Tabella 16, i rifiuti, l'inquinamento acustico, i rischi di incidenti rilevanti, le emissioni in atmosfera e gli scarichi idrici.

Tabella 16
Ordine di priorità delle materie in cui vi sono i maggiori oneri od ostacoli
in ordine di priorità

| MOTIVAZIONI | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
|------------------------|------|------|------|-----|------|-----|
| RIFIUTI | 80 | 7,6 | 9,6 | 1,4 | | 1,4 |
| SCARICHI IDRICI | 23,1 | 41,1 | 25,6 | 7,6 | 1,3 | 1,3 |
| EMISSIONI IN ATMOSFERA | 6 | 30 | 35 | 23 | 6 | |
| INQUINAMENTO ACUSTICO | 3,3 | 20 | 13,3 | 50 | 13,4 | |
| INCIDENTI RILEVANTI | 13 | 26 | 4,3 | 4,3 | 52,2 | |
| ALTRE | 25 | 25 | | 25 | 25 | |

4. LE PROPOSTE DI MIGLIORAMENTO DEL SISTEMA AMBIENTALE

Gli interventi di semplificazione procedurale e di razionalizzazione normativa che sarebbe prioritario realizzare in materia ambientale dovrebbero mirare a perseguire sia il miglioramento e l'accelerazione dei meccanismi procedurali interni alle singole norme di settore sia, soprattutto, l'eliminazione delle interferenze di carattere trasversale che normalmente sussistono tra le singole procedure.

Per realizzare concretamente questi obiettivi le imprese del commercio, del turismo e dei servizi intendono evidenziare, con il presente documento, le priorità ritenute necessarie per giungere ad una rivisitazione complessiva della normativa ambientale che sia rispettosa della salvaguardia del patrimonio esistente ed al tempo compatibile con le esigenze della produzione, del commercio e del consumo.

4.1 Attuare una consultazione permanente tra i soggetti interessati

Si è spesso registrata una carenza nell'applicazione di un reale sistema di consultazione istituzionale delle parti sociali sia nella fase di programmazione delle politiche ambientali, sia in quella di formazione delle leggi e ciò non sempre ha consentito di valutare globalmente le ricadute che una serie di disposizioni normative avrebbero avuto sulle imprese.

Una reale e non fittizia concertazione anche nel settore ambientale potrebbe contribuire a rendere i provvedimenti da attuare più praticabili e maggiormente idonei a produrre i loro effetti, nel rispetto delle reali esigenze dei settori interessati.

Andrebbero inoltre considerati, nel momento della formazione di norme ambientali, sia il relativo impatto economico e la effettiva e reale praticabilità attraverso una analisi dei costi e dei benefici, sia il necessario coordinamento con la legislazione vigente.

In sostanza andrebbe ulteriormente valorizzata anche in campo ambientale l'analisi di impatto della regolamentazione (A.I.R.), introdotta con la legge 50/99 e resa applicativa dalla Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 2000.

4.2 Razionalizzare la normativa ambientale

Le normative ambientali costituiscono una parte significativa delle discipline che, oltre a provvedere alla tutela di interessi di rilevanza generale, incidono direttamente sullo svolgimento di attività economiche.

In questo contesto la razionalizzazione della normativa ambientale deve divenire parte integrante della più ampia opera di riforma istituzionale finalizzata a ridurre gli eccessi di regolazione e di burocrazia che ostacolano il libero svolgimento delle attività produttive, in vista del miglioramento dei livelli di efficienza economica e di competitività del Sistema Paese.

A tal fine occorre, pertanto:

- *completare il trasferimento delle competenze ambientali dallo Stato alle Regioni.* Lo Stato dovrebbe esercitare effettive funzioni di indirizzo e coordinamento, evitando le

regolamentazioni minuziose che hanno caratterizzato, senza una conoscenza diretta delle peculiari problematiche locali, la normativa ambientale degli ultimi anni. La scelta e l'adozione delle prescrizioni applicative dovranno, invece, competere esclusivamente alle Regioni. E' comunque necessario che la devoluzione di competenze ambientali al governo regionale delle autonomie locali sia effettuato garantendo unitarietà applicativa a livello nazionale e scongiurando la proliferazione di norme diverse su medesimi argomenti da parte del legislatore regionale;

- *riordinare le procedure amministrative*. In questo campo la semplificazione non è più sufficiente, troppe essendo le sovrapposizioni, le incrostazioni, le normative collegate e connesse. L'eccesso di regolamentazione burocratica, che non assicura alcun beneficio ambientale, pesa soprattutto alle imprese attente alle prescrizioni: servirebbero, invece, controlli efficaci, anche ad evitare distorsioni di mercato e svantaggi competitivi per le imprese migliori.

Si rende quindi necessaria la demolizione di interi corpi giuridici settoriali e la loro riscrittura nell'ambito di un Testo Unico in materia ambientale.

4.3 Rivedere le modalità dei controlli

Il difficile funzionamento della normativa ambientale in Italia è dipeso in larga misura anche da alcune pesanti disfunzioni dell'apparato di controllo amministrativo.

Lo strutturale sottodimensionamento organizzativo e finanziario delle amministrazioni competenti, la notevole frammentazione delle competenze e una difficile ripartizione delle funzioni tra lo Stato e gli Enti locali hanno creato, fino ad oggi, un contesto di riferimento per le imprese quanto mai incerto e disomogeneo. A ciò si aggiunga la scarsa propensione della Pubblica Amministrazione a impostare su un terreno di cooperazione il rapporto con le imprese.

E' questa una realtà che è necessario lasciarsi alle spalle, procedendo con decisione verso un rapporto cooperativo e sinergico tra Pubblica Amministrazione e imprese e verso una chiara ripartizione delle competenze ambientali in attuazione del decentramento.

Occorre inoltre considerare come i controlli, che spesso insistono su aspetti formali e non sostanziali, siano attualmente svolti da una molteplicità di soggetti (carabinieri, guardia forestale, Anpa, Asl, finanza, provincia) senza alcun coordinamento tra gli stessi e con conseguente mancanza di uniformità nei comportamenti.

I controlli nei confronti delle imprese e le attività di ispezione e vigilanza dovrebbero quindi essere razionalizzati attraverso alcune operazioni di modifica legislativa e procedurale.

E' necessario cioè passare da una forma di "comando-controllo" ad una reale e vissuta responsabilità condivisa.

Ciò potrebbe contribuire, da un lato, a superare il rapporto spesso conflittuale fra soggetti pubblici e operatori economici, dall'altro, ad una maggiore diffusione delle informazioni tra gli stessi operatori e ad una più incisiva garanzia per l'attuazione degli interventi.

Occorrerebbe inoltre prevedere l'istituzione di particolari forme di verifiche, eventualmente programmate, che consentano l'ottimizzazione dei tempi di controllo ed un risparmio dei costi.

4.4 Costituzione di fattispecie generali di reati ambientali

Il miglioramento dell'efficienza dei controlli ambientali dipende anche dalla razionalizzazione dell'attuale sistema sanzionatorio che attualmente presenta una serie di aspetti critici che rendono la normativa scarsamente efficace e, a tratti, fortemente iniqua.

L'esame delle sanzioni ambientali pecuniarie e non pecuniarie, di natura penale o amministrativa evidenzia, infatti, i seguenti aspetti problematici:

- mancanza di proporzionalità tra misura del danno e/o del pericolo e ammontare della sanzione pecuniaria o gravità della pena non pecuniaria;
- scarse garanzie procedurali e difensive rispetto a quelle che caratterizzano il processo penale;
- termini di prescrizione troppo lunghi;
- "casualità" delle ipotesi di concreto funzionamento delle sanzioni pecuniarie e non pecuniarie previste rispetto alla complessiva area degli illeciti cui esse si riferiscono ed alle esigenze di repressione efficace dei comportamenti inquinanti.

La situazione descritta pone chiaramente in luce l'esigenza che il sistema delle sanzioni venga adeguatamente rapportato alla natura della violazione – distinguendo, al riguardo, tra violazioni formali e sostanziali – ed alla sua effettiva gravità.

E' quindi necessario procedere sulla strada della depenalizzazione tutte le volte in cui la garanzia di effettiva tutela dell'ambiente e della salute lo consenta, limitando quindi l'intervento della sanzione penale ai soli comportamenti idonei a provocare un significativo danno o pericolo per l'ambiente.

Oltre a ciò è indispensabile creare un nuovo e diverso contesto di funzionamento del regime sanzionatorio, finalizzato sostanzialmente al perseguimento di tre principali obiettivi:

- una equilibrata e rapida definizione di buona parte del contenzioso riguardante i procedimenti per illeciti ambientali;
- l'emersione, per iniziativa degli interessati, di numerose situazioni irregolari, altrimenti destinate a rimanere tali;
- un aumento dell'efficienza degli organi amministrativi e giudiziari competenti per l'accertamento degli illeciti futuri e per la conseguente irrogazione delle sanzioni amministrative e penali.

Le soluzioni proposte si ispirano a quelle già previste dagli artt. 19-25 del D.Lgs 758/94 per le infrazioni alle norme sulla sicurezza sul lavoro (secondo cui l'estinzione delle contravvenzioni è legata all'adeguamento delle non conformità secondo modalità e tempi concordati con l'organo di vigilanza) con gli adattamenti necessari per renderli efficaci nel maggior numero possibile di situazioni.

Si tratta, in sostanza, di adottare una procedura alternativa o coordinata con il procedimento penale, che comunque *privilegi l'adempimento rispetto alla sanzione.*

4.5 Ripensare il ruolo delle Agenzie per la protezione dell'Ambiente

Un sistema di controllo ambientale modernamente inteso non dovrebbe mirare esclusivamente a punire gli inquinatori, ma anche e soprattutto a definire soluzioni cooperative di abbattimento dei livelli di inquinamento, secondo parametri di migliori tecnologie disponibili e di valutazione comparativa dei costi.

E' appunto in questo quadro che diviene fondamentale il ruolo delle strutture amministrative dotate delle competenze tecniche necessarie per affrontare la complessità che accompagna normalmente la ricerca di soluzioni alle criticità ambientali.

Funzioni importanti in questa direzione possono essere svolte, nel panorama istituzionale italiano, dal sistema integrato delle Agenzie per la protezione dell'ambiente.

Il sistema ANPA-ARPA può infatti rappresentare effettivamente lo snodo operativo tra politica generale e realtà periferiche nonché il centro di competenza tecnico-scientifica idoneo a costituire il principale interlocutore delle imprese in materia ambientale.

Come strutture tecniche, le Agenzie, anche per la loro ubicazione a livello locale, rappresentano infatti l'interlocutore ideale in vista della costruzione del nuovo rapporto cooperativo tra amministrazioni e imprese, in primo luogo mirato alla ricerca di soluzioni comuni tecnicamente ed economicamente praticabili.

Nella realtà, tuttavia, l'attivazione delle Agenzie regionali è ancora in forte ritardo in molte Regioni ed, inoltre, manca un'analisi seria della struttura operativa che le Agenzie dovrebbero assumere per far fronte ai loro compiti.

Sembrerebbe quindi logico, una volta effettuata la scelta di dotare il Paese di una rete di Agenzie specializzate - nei cui confronti la nuova Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici, prevista dal D.Lgs 300/99, dovrebbe, tra l'altro, attivare funzioni di monitoraggio delle performance, di assistenza e garanzia di standard operativi omogenei e di formazione/adeguamento - proporsi di mettere il sistema nelle migliori condizioni per operare e di riconoscerne la potenziale utilità.

4.6 Valorizzazione degli strumenti volontari

La revisione del sistema autorizzativo e dei controlli potrebbe risultare del tutto vana se non si affermeranno comportamenti adeguati da parte di tutti gli attori coinvolti nel settore ambientale e, soprattutto, se non si affermerà una nuova cultura dell'ambiente che coinvolga, oltre ai cittadini, anche il *management* delle aziende.

È necessario dunque che si sviluppi e si diffonda anche in Italia l'uso degli strumenti volontari, tra cui in primo luogo l'EMAS e l'ISO. I sistemi sono, come noto, volontari; occorre quindi porsi il problema su come si debba operare perché il loro sviluppo abbia le dimensioni auspicate. Una strada è quella di semplificare le procedure e le regolamentazioni ambientali per le imprese che aderiscono a EMAS o alle norme ISO.

Occorrerà al più presto un intervento del legislatore che renda espliciti tali benefici nell'ambito del più generale riordino della materia. Il Parlamento ha infatti una concreta occasione per indicare quali possano essere i vantaggi da assicurare sul piano regolamentare alle imprese che registrino il proprio sito secondo EMAS o ISO e che, quindi, rappresentino la contropartita agli oneri non indifferenti che l'applicazione dei sistemi comporta per le imprese stesse.

Ma per incentivare realmente ed efficacemente la diffusione di tali strumenti volontari è necessaria un'attenzione particolare alle piccole e piccolissime imprese.

Queste ultime infatti, che rappresentano una realtà percentualmente molto significativa del nostro sistema produttivo, non hanno al loro interno la cultura e la competenza per attuare e seguire le procedure previste dal regolamento EMAS.

Appare quindi necessario organizzare in modo sistematico un supporto alle piccole e medie industrie ed una fornitura di servizi reali di consulenza a costi agevolati; l'insieme di questi provvedimenti richiede decisioni che devono essere prese a livello di Governo centrale o di quello regionale. In tal modo sarà possibile affrontare, con possibilità di successo, non solo la lotta per la difesa dell'ambiente ma anche quella per la competitività delle nostre industrie sul mercato europeo e mondiale.

Accanto all'EMAS e all'ISO, ed anche per una loro affermazione, occorrerà infine che il Governo faccia maggior uso degli accordi volontari (Ad esempio, programma Responsible Care nel settore chimico, riferimento essenziale dell'intera industria chimica mondiale che prevede l'impegno costante al miglioramento nel settore della sicurezza, della salute e dell'ambiente), che consentono di raggiungere obiettivi ambientali attraverso un processo di negoziazione che garantisce spesso risultati superiori a quelli della semplice normativa.

È necessario dunque che gli accordi già previsti siano resi immediatamente operativi e che se ne individuino altri, favorendo il diffondersi di un sistema di confronto tra le parti che favorisca atteggiamenti attivi del mondo industriale verso il miglioramento della qualità dell'ambiente.

4.7 Introdurre forme di incentivazioni ambientali

Le considerazioni circa la struttura del nostro sistema produttivo indicano inoltre l'opportunità di impostare una politica di intervento per favorire nelle PMI un approccio strategico di medio lungo termine al fattore ambientale. Si tratta, in altre parole, di creare la possibilità di fare di più del minimo necessario imposto dalle leggi, non tanto per anticiparne l'evoluzione quanto per coglierne le opportunità future.

Lo strumento principale indicato è quello fiscale, nelle diverse forme già sperimentate, ad esempio nelle aree depresse, o in fase di sperimentazione, ad esempio nel settore delle spese in ricerca/innovazione. Una politica di sgravio fiscale a favore delle iniziative ambientali (rinnovo dei processi) sarebbe di fatto trasversale all'intero sistema produttivo, non produrrebbe iniquità settoriali e attiverrebbe, come è caratteristico di tali strumenti, effetti virtuosi sull'economia.

4.8 Migliorare il processo di gestione delle politiche della regolazione, sia nella fase della loro progettazione, sia in quello della valutazione ex post

Al riguardo gli esempi più interessanti sono costituiti dagli Stati Uniti, in cui l'esecutivo ha cura di presentare al Congresso una relazione sui costi e i benefici della regolamentazione federale, e dal Regno Unito.

In quest'ultimo Paese si è previsto che le proposte di normativa primaria e secondaria aventi un effetto diretto sulle attività produttive siano corredate da alcune schede di valutazione economica, predisposte dalle amministrazioni proponenti, riguardanti i costi della regolazione proposta per i soggetti interessati e i rischi associati alla mancata regolazione.

In Italia, sebbene l'interesse per questi problemi sia ormai risalente nel tempo, tracciandosene l'inizio più autorevole nel 1979 con la presentazione del Rapporto Giannini, le iniziative di razionalizzazione del processo di valutazione dell'attività regolativa soltanto recentemente hanno portato a dei risultati concreti e sono approdate ad una soluzione istituzionale.

Sarebbe pertanto opportuna una più ampia valorizzazione di tali strumenti, prevedendone anche l'estensione a tutta la normativa ambientale.

4.9 Estendere il principio di "responsabilità" della P.A. nei confronti dei cittadini (risarcimenti ed indennizzi) e perentorietà dei termini

Spesso alla complessità interna del singolo procedimento si accompagna il mancato rispetto dei termini previsti per la sua conclusione. Infatti, al di fuori dei limitati casi in cui è prevista la

formazione tacita del provvedimento autorizzatorio (silenzio-assenso), nessuna norma ambientale prevede meccanismi risolutivi che garantiscano la perentorietà dei termini finali del procedimento.

A questo proposito sarebbe importante poter utilizzare la norma contenuta nell'art. 17, comma 1, lett. f) della legge n. 59 del 1997, che prevede, per i casi di mancato rispetto del termine del procedimento, di mancata o ritardata adozione del provvedimento, di ritardato o incompleto assolvimento degli obblighi e delle prestazioni da parte della pubblica amministrazione, forme di indennizzo automatico e forfetario a favore dei soggetti richiedenti il provvedimento.

La portata di tale previsione deve inoltre apprezzarsi anche alla luce della posizione recentemente assunta dalla Suprema Corte a Sezioni Unite sul tema della risarcibilità degli interessi legittimi (sentenza n. 500 del 1999) la cui lesione da parte di provvedimento illegittimo della PA può essere devoluta innanzi all'autorità giudiziaria ordinaria, esclusa "la necessaria pregiudizialità del giudizio di annullamento".

Tale delega, inizialmente contenuta tra i principi direttivi cui dovevano uniformarsi i regolamenti di delegificazione (ex art. 20, legge 59/97), non è tuttavia mai stata concretamente attuata. Se ne auspica, pertanto, l'effettiva applicazione.

4.10 Migliorare il funzionamento della conferenza dei servizi

Altro punto centrale per una efficace semplificazione dei procedimenti amministrativi in materia ambientale è l'istituto della conferenza dei servizi.

In proposito, i numerosi interventi di modifica dell'istituto, pur estremamente interessanti e generalmente condivisibili, non hanno ancora definitivamente risolto il problema dell'automatismo nelle decisioni della conferenza.

Se, infatti, estremamente positiva è l'introduzione (legge 24 novembre 2000, n. 340) del principio della decisione a maggioranza nei casi in cui i dissensi non siano stati espressi da amministrazioni costituzionalmente garantite, non con altrettanto favore deve essere vista la disposizione successiva che prevede invece l'obbligo - nelle ipotesi in cui i dissensi siano stati espressi dalle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale del patrimonio storico e artistico o della salute dei cittadini - di remissione della decisione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Tale rimedio, se pur tende a scongiurare l'eccessiva discrezionalità di cui prima disponeva l'amministrazione procedente, ripropone tuttavia il problema, già evidenziato, dell'ingolfamento dell'organo consiliare.

Per superare tale ostacolo sarebbe invece necessario dare piena e reale attuazione alle indicazioni contenute nel patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione ed estendere il principio della maggioranza anche per i casi di dissenso delle amministrazioni costituzionalmente garantite.

4.11 Estendere il principio della denuncia di inizio attività

Si è oramai consolidata la tendenza, soprattutto a livello di legislazione regionale, ad estendere il principio della denuncia di inizio attività alla maggior parte delle procedure urbanistico/ambientali compreso, pur con certi limiti, il procedimento per il rilascio della concessione edilizia.

Sarebbe opportuno valorizzare ulteriormente tale principio ed assumerlo come indirizzo generale per tutte le procedure necessarie per gli interventi sul territorio (con esclusione, ovviamente, dei casi in cui sia richiesta la VIA o il controllo sui rischi di incidenti rilevanti).

Questa impostazione potrebbe essere conseguita attraverso una maggiore valorizzazione degli strumenti di pianificazione urbanistico/ambientale e dal conseguente esonero dalla necessità di acquisire apposita autorizzazione per tutti quegli interventi rispondenti ai requisiti fissati dai predetti strumenti programmatori.

L'impresa, di conseguenza, dovrebbe poter localizzare il proprio esercizio commerciale sulla base di una denuncia di inizio attività, asseverata da una relazione tecnica che certifichi la rispondenza del progetto alla vigente normativa edilizia ed ambientale (nei suoi diversi profili ambientale, igienico-prevenzionale, compresa la prevenzione incendi).

All'amministrazione residuerebbe solo il potere/dovere di controllare la conformità delle attestazioni formulate.

Seconda Parte

LE PROCEDURE SETTORIALI

1. IL SISTEMA DI GESTIONE DEI RIFIUTI

1.1 Problematiche riscontrate

Non esiste oggi solo un inquinamento da rifiuti. Paradossalmente, nel nostro sistema giuridico nazionale, esiste anche un inquinamento da leggi, che sono troppe, spesso contraddittorie e non coordinate. L'ovvia conseguenza, per quanti si trovano ad operare sul fronte ambientale, è che la difficoltà di interpretazione finisce con l'incidere negativamente anche sul livello di effettiva applicazione delle norme.

Il quadro normativo sulla gestione dei rifiuti precedente all'entrata in vigore del "Decreto Ronchi", sviluppatosi sulla scia dell'emergenza ambientale, appariva stratificato, spesso contraddittorio e caratterizzato da continui sorpassi legislativi regionali che, in contrasto con gli orientamenti comunitari, creavano barriere tecniche e normative che impedivano una gestione integrata e complessiva del sistema a livello nazionale.

In tale contesto, il Decreto Ronchi ha senz'altro rappresentato un passo importante nell'obiettivo di restituire significato alla tanto auspicata "certezza del diritto", mediante un provvedimento legislativo "quadro" che realizzasse un contesto operativo stabile tanto per gli operatori, che avrebbero potuto, in tal modo, programmare gli investimenti futuri con maggior certezza, quanto per le autorità preposte al rilascio delle autorizzazioni ed al controllo.

Il Decreto Ronchi ha, in altre parole, creato molte aspettative negli operatori del settore ambientale: le strette scadenze stabilite per la validità, in via transitoria, della normativa previgente davano infatti chiari segnali della forte volontà del Ministero dell'Ambiente di mantenere gli impegni presi. Tuttavia, i termini previsti dal decreto per l'emanazione dei decreti attuativi non sono stati rispettati.

Il ritardo ci rende assai perplessi perché i decreti attuativi rappresentano l'imprendibile terreno tecnico per consentire alle aziende di operare a norma di legge.

Oggi, pertanto, la vigente normativa in materia di gestione dei rifiuti presenta due principali caratteristiche:

- In primo luogo si configura, in parte, come il frutto del rigido approccio del "comando e controllo" di prima generazione, che sta all'origine di quell'eccesso di regolamentazione cui gli organi comunitari intendono oggi porre rimedio;
- In secondo luogo, rappresenta un quadro ancora poco organico di riferimento, soprattutto a causa dell'incompletezza delle norme regolamentari ed attuative da essa stessa previste e di quella farraginosità e frammentarietà che l'hanno resa spesso difficile da interpretare e, ancor più, da applicare.

In sostanza, la legislazione sui rifiuti in Italia necessita oggi di un intervento sistematico ed organico volto a risolvere gli aspetti problematici, sia di tipo quantitativo che qualitativo, che caratterizzano il quadro giuridico di riferimento per gli operatori del settore.

Per quanto riguarda l'aspetto "quantitativo" risulta infatti evidente il numero, assolutamente eccessivo, dei provvedimenti legislativi. Un numero che appare già consistente se si prende in considerazione la sola legislazione statale e che diventa assolutamente esorbitante se si mette nel conto anche la copiosissima normativa di livello regionale. E' da sottolineare in proposito che l'eccesso di produzione normativa non apre soltanto problemi di effettiva conoscibilità delle leggi applicabili, ma anche e soprattutto di coordinamento interno tra le varie discipline e di interpretazione combinata delle troppo numerose disposizioni che spesso finiscono per sovrapporsi o, peggio, per contraddirsi.

Si viene con ciò agli aspetti di ordine qualitativo della legislazione vigente in materia di rifiuti, che ne investono il contenuto e le modalità di formazione.

L'attuale legislazione soffre infatti di un eccesso di complessità determinato da modalità di produzione normativa scarsamente attendibili in termini di effettività. La tecnica di produzione legislativa è stata cioè quella di fissare regole e principi generali mediante leggi quadro, rinviando a successivi atti legislativi e regolamentari attuativi la definizione delle regole specifiche da applicare.

Già la prima legge quadro in materia di rifiuti, il D.P.R. 915/82, si limitava a fornire la classificazione generale dei rifiuti, mentre rinviava ad atti statali successivi la fissazione dei criteri relativi alle metodologie di smaltimento e alle caratteristiche delle zone per l'ubicazione degli impianti, la definizione dei criteri per l'assimilabilità dei rifiuti speciali a quelli urbani, per il rilascio delle autorizzazioni allo smaltimento dei rifiuti tossici e nocivi, per la determinazione delle concentrazioni limite utili ai fini della classificazione dei rifiuti come tossici e nocivi.

Purtroppo la stessa impostazione è stata "traslata" nell'impianto normativo previsto dal D.Lgs 22/97 che, infatti, rinvia a un numero molto consistente di provvedimenti attuativi l'applicabilità di parti fondamentali della sua stessa disciplina.

Risulta evidente, e l'esperienza lo ha purtroppo dimostrato ampiamente, che questo modo di legiferare presenta una serie pericolosa di limiti. In primo luogo, crea incertezza applicativa tutte le volte in cui non vengano rispettati i termini fissati dalla legge quadro per l'emanazione dei provvedimenti attuativi: ciò che è sempre puntualmente avvenuto e che sta accadendo anche ora in sede di attuazione del D.Lgs 22/97. Gli operatori si trovano quindi spesso nell'impossibilità di osservare le leggi per la perdurante mancanza delle norme regolamentari previste.

In secondo luogo apre problemi delicati di rapporti tra fonti normative di grado diverso tutte le volte in cui, nell'emanazione dei provvedimenti attuativi, non vengono rispettati i limiti di produzione normativa fissati nella delega legislativa. Con il risultato di produrre spesso conflitti di attribuzione tra organi dello Stato o tra lo Stato e le Regioni che, di nuovo, generano a loro volta una insostenibile incertezza applicativa per i soggetti destinatari delle normative.

Nemmeno è da sottovalutare l'eventualità che, nella catena dei provvedimenti attuativi, vengano almeno parzialmente modificate le regole generali fissate dalla legge quadro, per cui può anche accadere che, al termine del percorso attuativo, il corpo delle norme da applicare non esprima effettivamente principi omogenei e coerenti.

Insomma, l'opportunità di dare una più razionale struttura ed una concreta applicabilità, in tutte le sue parti, all'impianto normativo del D.Lgs. 22/97 è motivata non solo dalle esigenze sopra esposte ma anche e soprattutto dalla necessità di superare la logica dell'emergenza e dell'urgenza che ha caratterizzato negli anni passati la normativa ambientale rendendola un coacervo di regole stratificate e spesso contraddittorie.

In tal senso le misure proposte dall'Esecutivo con il Disegno di Legge 1798, recante *"Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale"*, rappresentano un'iniziativa di grande interesse che sta suscitando forti aspettative nell'intero mondo imprenditoriale e dalla quale si attendono risultati importanti e significativi.

Crediamo, tuttavia, che il successo della riforma dipenda anche dall'effettivo grado di consenso e di partecipazione da parte delle categorie economiche che sono poi tenute alla sua applicazione.

E' pertanto opportuno, partendo dal presupposto che le future norme dovrebbero, nel rispetto di quelle ambientali, salvaguardare le fondamentali regole di mercato e cioè non creare distorsioni nella concorrenza tra le imprese non solo nell'ambito comunitario, ma anche e soprattutto in ambito nazionale, soffermarsi sui principali aspetti dell'attuale testo del D.Lgs. 22/97 facendo una serie di considerazioni alla luce non solo delle esigenze future ma anche delle esperienze passate.

In altre parole, con il presente documento, le imprese operanti nel settore del commercio, del turismo e dei servizi intendono evidenziare alcuni punti critici dell'applicazione del decreto legislativo n. 22 del 1997, ma anche alcune potenzialità che esso contiene per l'organizzazione di un sistema veramente industriale nella gestione dei rifiuti.

Occorrerà dunque agire soprattutto su questi ultimi fattori in tempi brevi, per ricondurre la politica di gestione dei rifiuti sul piano della massima efficienza.

In primo luogo, è necessario giungere ad un'interpretazione univoca della nozione di rifiuto, con lo scopo di evitare sia effetti negativi sul piano ambientale che in termini di concorrenza tra imprese che operano all'interno dei Paesi dell'Unione europea.

In secondo luogo, è necessario che si affermi con maggior forza la centralità della minimizzazione dei rifiuti che, come è noto, risulta al primo posto nella scala gerarchica degli interventi in materia di rifiuti.

In terzo luogo, occorre che sia profondamente rivisto il sistema autorizzativo per renderlo più snello e flessibile, in modo da responsabilizzare l'imprenditore, che deve diventare partecipe del miglioramento ambientale. L'amministrazione deve, da parte sua, assumere maggiore

responsabilità non potendo far ricadere sull'utente le lungaggini burocratiche per la concessione di un'autorizzazione.

Questo significa semplificazioni procedurali, fare maggior uso dell'autocertificazione, definire tempi massimi disponibili per l'autorità amministrativa. Accanto a questo dovrà essere intensificata l'attività di controllo sul territorio, per garantire l'efficacia degli interventi che si intende realizzare. Perché tutto ciò si metta in pratica occorrerà un'azione del Parlamento e del Governo affinché vengano introdotti tali principi nei decreti applicativi della «legge Bassanini» e vengano potenziate le strutture di controllo.

Tutto ciò comunque potrebbe risultare del tutto vano se non si affermeranno comportamenti adeguati da parte di tutti gli attori coinvolti nel ciclo dei rifiuti e, soprattutto, se non si affermerà una nuova cultura dell'ambiente che coinvolga, oltre ai cittadini, anche il *management* delle aziende. È necessario dunque che si sviluppi e si diffonda anche in Italia l'uso degli strumenti volontari, tra cui in primo luogo l'EMAS e l'ISO. Il sistema è, come ricordato, volontario; occorre quindi porsi il problema su come si debba operare perché il suo sviluppo abbia le dimensioni auspiccate. Una strada è quella di semplificare le procedure e le regolamentazioni ambientali per le imprese che aderiscono a EMAS o alle norme ISO. Occorrerà al più presto un intervento del legislatore che renda espliciti tali benefici nell'ambito del più generale riordino della materia. Il Parlamento ha infatti una concreta occasione per indicare quali possano essere i vantaggi da assicurare sul piano regolamentare alle imprese che registrino il proprio sito secondo EMAS o ISO e che quindi rappresentino la contropartita agli oneri non indifferenti che l'applicazione del sistema comporta per le imprese stesse.

Ma per incentivare realmente la diffusione di tali strumenti volontari è necessaria un'attenzione particolare alle piccole e piccolissime imprese.

Queste ultime infatti, che rappresentano una realtà percentualmente molto significativa del nostro sistema produttivo, non hanno al loro interno la cultura e la competenza per attuare e seguire le procedure previste dal regolamento EMAS. Appare quindi necessario organizzare in modo sistematico un supporto alle piccole e medie industrie ed una fornitura di servizi reali di consulenza a costi agevolati; l'insieme di questi provvedimenti richiede decisioni che devono essere prese a livello del Governo centrale o di quello regionale. In tal modo sarà possibile affrontare, con possibilità di successo, non solo la lotta per la difesa dell'ambiente ma anche quella per la competitività delle nostre industrie sul mercato europeo e mondiale.

Accanto all'EMAS e all'ISO, ed anche per una loro affermazione, occorrerà infine che il Governo faccia maggior uso degli accordi volontari, che consentono di raggiungere obiettivi ambientali attraverso un processo di negoziazione che garantisce spesso risultati superiori a quelli della semplice normativa (ad esempio Responsible Care per il settore chimico). È necessario dunque che gli accordi già previsti siano resi immediatamente operativi e che se ne individuino altri, favorendo il diffondersi di un sistema di confronto tra le parti che favorisca atteggiamenti attivi del mondo industriale verso il miglioramento della qualità dell'ambiente.

1.2 Proposte di miglioramento

1.2.1 Definizione di rifiuto (Art. 6, comma 1, D.Lgs 22/97)

L'attuale legislazione riduce i materiali con valore di mercato a rifiuti contraddicendo lo spirito della legge, che è volto invece ad incentivare il recupero ed il riciclaggio.

Di qui la necessità di ripensare la nozione stessa di rifiuto.

In ambito comunitario, altri Paesi hanno risolto il problema con un atteggiamento più pragmatico che potrebbe essere ripercorso anche in Italia. In particolare il Regno Unito ha stabilito che un materiale diventa rifiuto quando esce dal ciclo economico (industriale o commerciale). In analogia, anche nel nostro Paese si potrebbe proporre un emendamento che miri ad escludere dal campo di applicazione della normativa sui rifiuti quei materiali residui dei cicli di produzione, che possono essere reimpiegati, senza alcun trattamento preventivo, in un ciclo produttivo o commerciale (analogo o diverso dal ciclo produttivo che li ha generati).

Ad esemplificazione ma, soprattutto a conferma di ciò, possono essere citate numerose attività, ormai da anni consolidate (ad esempio rottami di ferro, carta e plastica, residui di legno, scarti della cernita, pulitura e confezionamento dei prodotti utilizzati come concime o mangime, ecc.), già soggette a vincoli e controlli in base alla vigente normativa ambientale, che generano "residui o scarti di produzione" immediatamente reimpiegabili nello stesso o in altri cicli commerciali o produttivi senza bisogno di alcun ulteriore trattamento.

Questa nuova definizione non solo consentirà di avere maggiori certezze, ma permetterà anche di ottenere dati reali sulla effettiva quantità dei rifiuti prodotti nel Paese consentendo una programmazione più incisiva dei sistemi di recupero e smaltimento.

Inoltre, la sottrazione dal regime dei rifiuti di considerevoli quantità di prodotti, riducendo i costi, comporta un importante valore aggiunto in termini economici per il sistema paese notoriamente carente di materie prime.

E' quindi necessario fissare il momento in cui i materiali o i prodotti diventano rifiuti sulla base dell'identificazione dei soggetti che se ne disfano.

Al contrario, una diversa interpretazione del termine "*disfarsi*" potrebbe invece comportare un ingiustificato allargamento di considerevoli quantità di materiali che andrebbero a ricadere nel regime dei rifiuti, penalizzando ulteriormente le imprese che li producono le quali diventerebbero, in tal modo, soggette alle disposizioni contenute nel D.Lgs. n. 22/97.

1.2.2 Denuncia annuale al Catasto (Art. 11, D.Lgs 22/97)

La gestione dei rifiuti da parte di una impresa consiste in una quantità sorprendente di adempimenti burocratici in cui, paradossalmente, l'accesso a procedure semplificate è più complesso del ricorso a quelle ordinarie.

Il Modello Unico di Dichiarazione ambientale, ad esempio, è stato strumentalizzato per fini di controllo quando la legge istitutiva (antecedente alla riforma Ronchi) ne prevedeva una funzione esclusivamente statistico-conoscitiva. In conseguenza di ciò il MUD viene oggi vissuto allo stesso modo del "740 lunare" senza, tra l'altro, alcuna utilità sostanziale ed, in alcuni casi, al fine di acquisire dati già in possesso della Pubblica Amministrazione.

E' quindi necessario rivedere profondamente il sistema in uso per la denuncia annuale dei rifiuti prodotti e smaltiti durante l'anno. Il sistema attualmente in vigore (MUD) è troppo complesso, costoso, inefficace alla effettiva captazione di dati sui rifiuti. Il sistema dovrebbe essere profondamente innovato nel senso della individuazione dei soggetti obbligati e della semplificazione amministrativa. E' sufficiente che tale adempimento venga assolto dalle imprese di smaltimento o recupero per ricavare le stesse informazioni che per 10 anni sono state richieste – in diverse forme – ai produttori. Questi ultimi comunque, possono essere efficacemente controllati in base ai registri (dei rifiuti pericolosi) e dei formulari di trasporto.

Tali soluzioni erano state parzialmente accolte dal A.S. 374, poi A.C. 1516, purtroppo non approvato dal Parlamento.

Inoltre, i dati sulla quantità e qualità degli imballaggi prodotti e utilizzati dovranno essere comunicati dal CONAI e dai consorzi di materiale e non gravare ulteriormente sulle singole imprese.

1.2.3 Registri di carico e scarico (Art. 12, D.Lgs 22/97)

L'art. 12 del D.Lgs 22/97 prevede una tempistica fortemente stringente per gli operatori che devono ottemperare all'obbligo di annotazione sui registri di carico e scarico dei flussi di rifiuti da loro stessi gestiti. E' quindi auspicabile prevedere tempi più consoni alle reali esigenze di servizio degli operatori, considerato infatti che, non in pochi casi, l'attività di trasporto si svolge in tempi piuttosto lunghi.

1.2.4 Approvazione del progetto e autorizzazione alla realizzazione di impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti (Art. 27, D.Lgs 22/97)

L'art. 27, comma 7, del D.Lgs 22/97, relativo all'approvazione del progetto e all'autorizzazione alla realizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, prevede che le Regioni debbano emanare le norme necessarie per disciplinare l'intervento sostitutivo in caso di mancato rispetto del termine complessivo previsto dal medesimo articolo.

Ne consegue che se i termini non vengono rispettati e le Regioni non emanano proprie norme, non può intervenire né l'approvazione del progetto né l'autorizzazione alla realizzazione dell'impianto.

Si ritiene quindi necessario introdurre meccanismi automatici di conclusione del procedimento, prevedendo che decorsi i termini di legge, il progetto si intenda comunque approvato e l'impresa possa realizzare l'impianto.

1.2.5 Autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero (Art. 28, D.Lgs 22/97)

L'articolo in questione disciplina le modalità per il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero dei rifiuti e definisce le specifiche condizioni per il suo rinnovo. A tale riguardo, in un'ottica di snellimento delle procedure e di valorizzazione degli strumenti di gestione ambientale, si potrebbe prevedere che anche le aziende certificate ISO 14000, in analogia a quanto previsto per l'EMAS dall'art. 18 della Legge 93/2001, possano richiedere il rinnovo dell'autorizzazione ogni dieci anni (anziché ogni cinque) ovvero, in alternativa, possano avvalersi di procedure di rinnovo automatiche o comunque più semplificate.

1.2.6 Rappresentanza delle categorie economiche nell'ambito dell'Albo Nazionale Gestori (Art. 30, commi 2 e 3, D.Lgs 22/97)

L'art. 30, comma 3, del D.Lgs 22/97, nel disciplinare la composizione delle Sezioni regionali dell'Albo, non ha contemplato la presenza di un rappresentante dei settori economici interessati.

Si dovrebbe quindi introdurre una disposizione che preveda che anche le categorie rappresentate da Confcommercio abbiano la possibilità di nominare, ciascuna, un proprio componente in ognuna delle sedi locali dell'Albo allo scopo di assicurare una rappresentanza più adeguata, tecnicamente operativa e professionale.

Con riferimento alla composizione del Comitato nazionale dell'Albo sarebbe poi necessario giungere ad una rappresentanza paritetica tra le categorie economiche e quelle istituzionali.

1.2.7 Gestione degli imballaggi (Artt. 34 e segg del D.Lgs 22/97)

Il sistema è attualmente caratterizzato dalla presenza di "canali" diversificati per i conferimenti di rifiuti di imballaggi primari, secondari e terziari, spettando ai Comuni la responsabilità per la raccolta dei primari e dei secondari (ove conferiti in raccolta differenziata) ed ai produttori/utilizzatori quella della raccolta e del recupero dei secondari e terziari. La realtà si è però dimostrata, in molte situazioni ben diversa. Il problema si è posto soprattutto in relazione ai conferimenti al gestore del servizio pubblico da parte delle utenze commerciali, artigiane e di servizi, spesso dislocate all'interno del tessuto urbano e il cui flusso di rifiuti non è facilmente distinguibile da quello derivante dalle utenze domestiche.

E' quindi necessario superare la logica prevista dal D.Lgs 22/97 ed assumere un'impostazione più coraggiosa e radicale sul funzionamento complessivo dell'intero sistema imballaggi, muovendo dall'assunto che risulterebbe senza dubbio più agevole, in particolar modo per le utenze commerciali e artigiane, assolvere ai propri obblighi tramite il conferimento di *tutti* i rifiuti di imballaggio (compresi i secondari ed i terziari) al soggetto che gestisce il servizio pubblico.

Considerata inoltre la naturale tendenza del CONAI a fungere da "collettore" delle risorse finanziarie per la gestione dei flussi dei rifiuti di imballaggio primari, secondari e terziari (i cui oneri, non va dimenticato, sono a carico di produttori ed utilizzatori) e, conseguentemente, ad accentrare presso di sé il controllo e l'organizzazione del sistema, un'eventuale ipotesi di riforma potrebbe ravvisarsi nel disegno di seguito illustrato.

Si potrebbe, in primo luogo, individuare nel CONAI il soggetto che si fa carico dell'organizzazione (e dei relativi oneri) del recupero di tutte le tipologie di imballaggi, considerata la difficoltà a distinguere le tipologie di imballaggio a seconda del loro uso (primari, secondari e terziari) e considerato anche che lo stesso CONAI percepisce, tramite il CAC, le risorse per far fronte ai costi di gestione per *tutti* gli imballaggi.

La proposta formulata potrebbe essere integrata con una rete nazionale di operatori del settore, convenzionati con il CONAI, che nel rispetto di ben definiti standards minimi impiantistici ritirino, senza oneri a carico del conferente, gli imballaggi conferiti dall'utilizzatore.

In altre parole, anche in questa ipotesi integrativa, il CONAI rimane l'unico soggetto interlocutore che si avvale, tramite il braccio operativo dei Consorzi di filiera, di una rete di soggetti, pubblici e privati, gestori di piattaforme di conferimento ove gli utilizzatori possono consegnare, senza onere, i propri imballaggi secondari e terziari a fine vita, soprattutto nel caso in cui i quantitativi siano tali da rendere difficile il conferimento al soggetto che gestisce il servizio pubblico (ovviamente in tal caso sarebbe necessario prevedere una riduzione della

tariffa a favore di questi soggetti che consegnano direttamente alle piattaforme di conferimento i propri rifiuti di imballaggio).

Potrebbe, ad esempio, essere messo in atto un sistema di accordi tra i consorzi di filiera e le associazioni di settore ove stabilire le caratteristiche tecnico-organizzative delle piattaforme per il conferimento delle varie tipologie di rifiuti, nonché il corrispettivo per il servizio reso dalle stesse riconosciuto dal Consorzio e le condizioni/modalità dei conferimenti da parte del produttore, di concerto con le Associazioni di categoria.

Nell'ambito di questo nuovo disegno complessivo è importante che il CONAI non si configuri come una struttura di accentrimento delle attività di raccolta e recupero degli imballaggi sul territorio nazionale, ma piuttosto come un organismo di coordinamento e di promozione delle stesse, sia al fine di evitare irrigidimenti che determinerebbero maggiori oneri gestionali sia al fine di scongiurare distorsioni al corretto funzionamento delle dinamiche concorrenziali nello specifico mercato. Occorrerebbe quindi chiarire che il CONAI non opera direttamente, ma soltanto attraverso propri operatori del settore, con i quali vengano definiti accordi per lo svolgimento delle attività collegate alla realizzazione degli scopi consortili. Considerata inoltre la posizione di monopolio legale del Consorzio nel proprio ambito di attività, sarebbe anche opportuno prevedere una rigorosa e trasparente disciplina dei criteri con cui le aziende o imprese consorziate vengono incaricate di effettuare le attività istituzionali, al fine di evitare situazioni confliggenti con le disposizioni della legge *antitrust* 287/90.

Di conseguenza, dovrà essere garantita l'opportunità, prevista dall'art. 38 del D.Lgs 22/97, di istituire circuiti alternativi di raccolta al sistema Conai che siano analogamente responsabilizzati agli obiettivi di recupero e riciclaggio.

Da ultimo andrebbero sviluppati gli aspetti relativi all'individuazione di efficaci forme di comunicazione, attivando un sistema capillare di informazione verso le imprese per metterle in grado di conoscere le nuove opportunità e la conseguente possibilità di fruirne. A tal fine un utile strumento potrebbe essere costituito dall'attivazione di uno "sportello ambiente" presso ciascuna Associazione territoriale, in grado di porsi come punto di raccordo tra l'impresa, le amministrazioni locali e il sistema Conai. Andrebbero poi potenziate tutte le possibili forme di valorizzazione dei materiali oggetto di riciclaggio, ampliandone il mercato.

1.2.8 Consorzio obbligatorio nazionale di raccolta e trattamento degli oli e dei grassi vegetali ed animali esausti (Art. 47 D.Lgs 22/97)

Attualmente, a norma dell'art. 47, comma 4, lett. a) del D.Lgs 22/97, sono tenuti obbligatoriamente a iscriversi al Consorzio le imprese che producono, importano o detengono oli e grassi vegetali e animali esausti.

In un'ottica di snellimento degli oneri amministrativi e di semplificazione degli adempimenti posti a carico, in particolar modo, dei piccoli esercizi commerciali, sarebbe opportuno:

- Chiarire che le imprese che partecipano al Conoe sono rappresentate dalle loro associazioni nazionali di categoria più rappresentative;
- Prevedere le risorse finanziarie del Conoe siano costituite anche dai proventi del sovrapprezzo di vendita degli oli vegetali per uso alimentare umano destinati al mercato interno, riscossi per il tramite delle aziende che producono e/o importano tale prodotto;
- Prevedere che le imprese che partecipano direttamente al Conoe dovranno comunicare la loro adesione entro un termine perentorio (30 giorni), pena l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria;
- Chiarire che le quote di partecipazione al consorzio dovute dalle imprese all'atto dell'adesione sono determinate dal Consiglio di Amministrazione del Conoe, anche con modalità differenziate per le singole categorie.

1.2.9 Dismissione beni durevoli

A) LEGGE 28.12.1993 N. 549 COME MODIFICATA DALLA LEGGE 16.6.1997 N. 179 "MISURE A TUTELA DELL'OZONO STRATOSFERICO E DELL'AMBIENTE"

La legge 549/93 interviene per la prima volta a regolamentare il flusso delle apparecchiature elettriche ed elettroniche contenenti sostanze lesive dell'ozono stratosferico (trattasi di: CFC CloroFluoroCarburi, HCFC IdroCloroFluoroCarburi) prevedendo in particolare tra l'altro:

- la progressiva riduzione e la definitiva cessazione in tempi prefissati dell'uso di tali sostanze lesive;
- obblighi specifici in materia di raccolta, recupero e smaltimento di tali apparecchiature contenenti sostanze lesive, anche attraverso il ricorso a specifici accordi di programma;

- incentivi per lo smaltimento, riciclo e distruzione delle sostanze lesive;
- obblighi in tema di etichettatura ed informazione del consumatore;
- attivazione di specifici centri di raccolta autorizzati per il trattamento, il corretto smaltimento dei beni durevoli contenenti le sostanze lesive.

Tale legge, che prevedeva anche l'istituzione di un deposito cauzionale a carico del consumatore per il corretto smaltimento del bene dismesso, non ha avuto ancora, nonostante gli anni trascorsi, pratica applicazione per la mancata emanazione dei regolamenti di attuazione.

Si ritiene pertanto necessario, anche per il mancato decollo dell'accordo di programma previsto all'art. 44 del D.Lgs. 22/97, sollecitare la piena attuazione di quanto previsto dalla legge 549/93 almeno per quanto attiene le condizioni minime di recupero dei CFC contenuti nei circuiti e negli isolanti termici dei frigoriferi e dei congelatori.

B) DECRETO LEGISLATIVO 5 FEBBRAIO 1997 N. 22 (DECRETO RONCHI)

Il D.Lgs. 22/97, successivamente modificato dal D.Lgs. 8 Novembre 1997 n. 389, prevede all'art. 44 "*Gestione dei beni durevoli*" la raccolta, il recupero e lo smaltimento delle seguenti tipologie di beni: frigoriferi, surgelatori e congelatori; televisori; computer; lavatrici e lavastoviglie; condizionatori d'aria. Per garantire un corretto processo di recupero e smaltimento il D.Lgs. 22/97 stabilisce che tali prodotti siano consegnati ai rivenditori, contestualmente all'acquisto di un altro bene di tipologia equivalente, ovvero conferiti alle imprese pubbliche o private che gestiscono la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti urbani o ad appositi centri di raccolta.

Al fine di favorire la restituzione dei beni ai rivenditori lo stesso decreto prevede che i rivenditori, insieme ai produttori e agli importatori, con le loro associazioni di categoria, possano stipulare appositi accordi e contratti di programma.

Come è noto però, il lungo lavoro preparatorio (oltre un triennio) dell'accordo di programma per l'attuazione dell'art. 44 del D.Lgs. 22/97 non ha avuto l'esito auspicato.

Vari sono i motivi del fallimento di questa intesa:

- i produttori, per evitare costi eccessivi di raccolta, sostengono che la loro responsabilità debba avere inizio dai centri di raccolta. A nostro avviso invece il ritiro dei beni durevoli a fine vita, effettuato con automezzi a pieno carico presso i centri di raccolta, non può comportare apprezzabili "economie di scala" rispetto a quello effettuato, con identiche modalità di caricamento e con simili percorrenze, presso i rivenditori;
- l'ANCI, come anche riportato su "Il Sole 24 Ore" del 4 Luglio u.s., non può assumere "impegni in nome e per conto delle municipalizzate e degli enti locali per la realizzazione delle piazzole" ;
- la distribuzione, rappresentata quasi unicamente da ANCRA-Confcommercio, si ritiene non possa assumere, oltre all'onere del ritiro gratuito presso il consumatore, anche quello del trasporto fino alle aree di raccolta senza, tra l'altro, precise garanzie sulla loro predisposizione in ogni Comune italiano;

Al di là di questi motivi, si ritiene in realtà che i produttori non intendano impegnarsi a livello nazionale, in attesa dell'emanazione della Direttiva europea che comunque esplicherà i suoi effetti soltanto fra tre o quattro anni (30 mesi dall'entrata in vigore della Direttiva).

In questa situazione a farne le spese è la distribuzione che trova sempre maggiori difficoltà nella dismissione delle apparecchiature a fine vita, con costi crescenti che non dovrebbero essere a suo carico, con il rischio di severe sanzioni per lo smaltimento "non ottimale", secondo cioè le linee guida ANPA, del tutto inapplicate dalla maggioranza dei cosiddetti smaltitori.

Il mancato decollo quindi dell'accordo di programma previsto dall'art. 44 del D.Lgs. 22/97 rende particolarmente urgente una normativa che preveda la costituzione di un Consorzio obbligatorio che provveda al finanziamento del processo di raccolta e di smaltimento.

C) PROPOSTA DI DIRETTIVA SUI RIFIUTI DA APPARECCHIATURE ELETTRICHE ED ELETTRONICHE

Tale proposta di direttiva, che interessa una gamma molto più ampia di prodotti rispetto al D.Lgs. 22/97 (grandi e piccoli elettrodomestici, apparecchiature di informatica, apparecchi di illuminazione, giocattoli etc.), ha per obiettivo la prevenzione, il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti provenienti da tali apparecchiature nonché il miglioramento del rispetto dell'ambiente da parte di tutti gli attori coinvolti nel ciclo di vita di questi prodotti: produttori, distributori e consumatori.

I rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche comprendono anche i componenti delle apparecchiature (video, tastiere, motori elettrici, transistor, tubi, condensatori, rettificatori); le parti di assemblaggio, ovvero le parti non necessariamente di natura elettrica, ma indispensabili per il funzionamento dell'attrezzatura; le parti sostituibili (cartucce dei toner, batterie, etc.).

Questa proposta di direttiva ha subito nel tempo numerosissimi emendamenti; dopo la recente approvazione (7/8 Giugno u.s.) da parte del Consiglio dei Ministri UE si ritiene che il testo sia quasi definitivo. Nell'attuale formulazione esso sancisce la responsabilità totale del produttore: in modo individuale per i prodotti immessi sul mercato da ciascuno dopo l'emanazione della direttiva; in modo collettivo per quelli immessi prima dell'entrata in vigore della direttiva (parco storico) e per quelli immessi da produttori o marchi ormai scomparsi (prodotti orfani).

Per quanto riguarda gli obblighi dei distributori, oltre a quello del ritiro gratuito del prodotto a fine vita, contestualmente alla vendita del prodotto nuovo (come nel D.Lgs. 22/97), si era aggiunto, per manifesta pressione dei produttori in linea con quanto preteso (ma non ottenuto) in Italia, anche l'obbligo della consegna, a proprie spese, presso l'area di raccolta. Grazie ad un intervento congiunto con Eurocommerce è stato possibile trovare una soluzione che riduce notevolmente, se non annulla, la pretesa dei produttori: infatti, il testo attuale della bozza di direttiva, modificando la definizione di punto di raccolta, ha compreso nello stesso anche i punti vendita dei dettaglianti.

Sarà necessario tuttavia vigilare attentamente durante la procedura di approvazione della direttiva per evitare nuovi emendamenti al testo che penalizzino la distribuzione.

1.2.10 Apparato sanzionatorio

L'attuale sistema sanzionatorio disciplinato dal D.Lgs 22/97 rivela una serie di aspetti critici che rendono la normativa scarsamente efficace e, a tratti, fortemente iniqua.

L'esame delle sanzioni pecuniarie e non pecuniarie, di natura penale o amministrativa evidenzia, infatti, i seguenti aspetti problematici:

- mancanza di proporzionalità tra misura del danno e/o del pericolo e ammontare della sanzione pecuniaria o gravità della pena non pecuniaria;
- scarse garanzie procedurali e difensive rispetto a quelle che caratterizzano il processo penale;
- termini di prescrizione troppo lunghi;
- casualità delle ipotesi di concreto funzionamento delle sanzioni pecuniarie e non pecuniarie previste rispetto alla complessiva area degli illeciti cui esse si riferiscono ed alle esigenze di repressione efficace dei comportamenti inquinanti.

Proprio a causa di tali contraddizioni il sistema delle sanzioni pecuniarie originariamente previsto dal D.Lgs 22/97 è stato ampiamente modificato con il D.Lgs 389/97. Le correzioni più significative hanno riguardato, in particolare, l'attenuazione, per le violazioni meno gravi, di taluni importi subito apparsi eccessivamente elevati e la previsione di oneri ridotti a carico di alcune realtà imprenditoriali di dimensioni estremamente modeste.

Si tratta, però, come si vede, di correzioni di portata limitata, che lasciano sullo sfondo un sistema tuttora caratterizzato da margini elevati di irrazionalità.

La situazione descritta pone chiaramente in luce l'esigenza che il sistema delle sanzioni venga adeguatamente rapportato alla natura della violazione – distinguendo, al riguardo, tra violazioni formali e sostanziali – ed alla sua effettiva gravità. E' quindi necessario procedere sulla strada della depenalizzazione tutte le volte in cui la garanzia di effettiva tutela dell'ambiente e della salute lo consenta, limitando quindi l'intervento della sanzione penale ai soli comportamenti idonei a provocare un significativo danno o pericolo per l'ambiente.

Oltre a ciò è indispensabile creare un nuovo e diverso contesto di funzionamento del regime sanzionatorio, finalizzato sostanzialmente al perseguimento di tre principali obiettivi:

- un'equilibrata e rapida definizione di buona parte del contenzioso riguardante i procedimenti per illeciti ambientali;
- l'emersione, per iniziativa degli interessati, di numerose situazioni irregolari, altrimenti destinate a rimanere tali;
- un aumento dell'efficienza degli organi amministrativi e giudiziari competenti per l'accertamento degli illeciti futuri e per la conseguente irrogazione delle sanzioni amministrative e penali.

Alla luce delle considerazioni che precedono viene formulata, qui di seguito, una proposta di carattere generale per l'introduzione, nell'ambito dell'attuale apparato sanzionatorio previsto

dal D.Lgs 22/97, di meccanismi destinati a funzionare a regime e tali da agevolare l'emersione e la sistemazione delle situazioni irregolari.

Le soluzioni che si propongono si ispirano a quelle già previste dagli artt. 19-25 del D.Lgs 758/94 per le infrazioni alle norme sulla sicurezza sul lavoro (secondo cui l'estinzione delle contravvenzioni è legata all'adeguamento delle non conformità secondo modalità e tempi concordati con l'organo di vigilanza) con gli adattamenti necessari per renderli efficaci nel maggior numero possibile di situazioni.

Si tratta, in sostanza, di adottare una procedura alternativa o coordinata con il procedimento penale, che comunque *privilegi l'adempimento rispetto alla sanzione*.

I modelli di riferimento sono sostanzialmente due: la diffida e la prescrizione ad adempiere che, sotto una apparente e forse voluta affinità, nascondono invece istituti, percorsi e persino approcci culturali molto differenti.

Attraverso l'introduzione del meccanismo della **diffida** si potrebbe realizzare un vero e proprio sistema alternativo al procedimento penale che potrebbe essere articolato secondo le seguenti fasi:

1. **ordine di rimuovere**, entro un termine fissato, una situazione ritenuta antigiuridica o pericolosa per difformità da uno specifico precetto di legge;
2. **ottemperanza** (obbligatoria) all'ordine dell'organo di vigilanza quale condizione di non punibilità e, quindi, di non procedibilità dell'illecito, tale cioè da non dare neppure inizio al procedimento penale sino alla conclusione dell'iter amministrativo;
3. **regolarizzazione della situazione antigiuridica**, con conseguente risoluzione del reato (*abolitio criminis*).

L'altro modello di riferimento è costituito dalla cosiddetta **prescrizione ad adempiere** che, rispetto alla diffida, ha la prerogativa di appartenere totalmente al procedimento penale (è infatti emanata nell'ambito dell'attività di polizia giudiziaria e non già di quella amministrativa), anche se tende a impedire che si giunga a un vero e proprio processo penale. L'iter proposto si sviluppa attraverso momenti e passaggi tra loro concatenati:

1. **apposita prescrizione** della regolarizzazione della violazione entro un termine prefissato, impartita al contravventore dall'organo di vigilanza nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria, con contemporanea notizia di reato al pubblico ministero;
2. **verifica dell'adempimento** della prescrizione da parte del medesimo organo di vigilanza;
3. conseguente **ammissione del contravventore a pagare** in sede amministrativa una somma di denaro ridotta rispetto alla normale oblazione;
4. **sospensione del procedimento penale** dall'iscrizione della notizia di reato fino alla comunicazione dell'avvenuto adempimento della prescrizione o del mancato adempimento;
5. **estinzione del reato** se il contravventore, dopo aver adempiuto le prescrizioni imposte dall'organo di vigilanza, provvede al pagamento.

L'introduzione della diffida o della prescrizione ad adempiere nell'ambito dell'apparato sanzionatorio delineato dal D.Lgs 22/97 costituisce una soluzione senz'altro preferibile e, comunque, più completa rispetto a quella della "sospensione condizionale della pena subordinata all'esecuzione delle prescrizioni stabilite nelle ordinanze contingibili ed urgenti", prevista dagli artt. 50 e 51-bis dello stesso decreto. Quest'ultima, infatti, oltre ad essere limitata solo ad alcune fattispecie di reato è comunque solo parziale in quanto non fa conseguire alla regolarizzazione, accompagnata o meno da un pagamento, l'estinzione del reato, e non è, quindi, dotata di un'analogia efficacia incentivante.

1.2.11 Altre disposizioni

In aggiunta alle considerazioni già svolte, sarebbe auspicabile, nonché in perfetta armonia con gli orientamenti comunitari, valutare la possibilità di introdurre, tra le proposte di emendamento al D.Lgs 22/97, ulteriori benefici, di natura fiscale, finanziaria e procedurale, connessi all'adesione volontaria delle imprese ai sistemi di certificazione ambientale.

Tra essi, in via del tutto generale, si possono segnalare:

- Riconoscimento di crediti d'imposta o bonus fiscali a favore delle imprese che dimostrino di avere ottenuto la certificazione EMAS e/o ISO 14000;
- Istituzione di un fondo per favorire il conseguimento della certificazione EMAS e/o ISO 14000, in conformità ai principi della "Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente" (94/c 72/03);

- Priorità in sede di graduatoria, per le imprese certificate EMAS e/o ISO 14000, ai fini dell'ottenimento di eventuali incentivi automatici previsti da leggi comunitarie, nazionali o regionali (ad. es.: L. 488/92; Carbon Tax, ecc.);
- Previsione di condizioni di maggior favore per l'ottenimento di fondi finalizzati alla ricerca delle migliori tecnologie in campo ambientale;
- Finanziamenti per la formazione del personale in materia di sicurezza, salute e ambiente (accesso risorse UE);
- Previsione di accordi con Istituti assicurativi e creditizi per la concessione di riduzioni rispettivamente sui premi delle assicurazioni e sui tassi di interesse a favore delle imprese certificate EMAS e/o ISO 14000;
- Rinnovo automatico o più semplificato delle autorizzazioni.

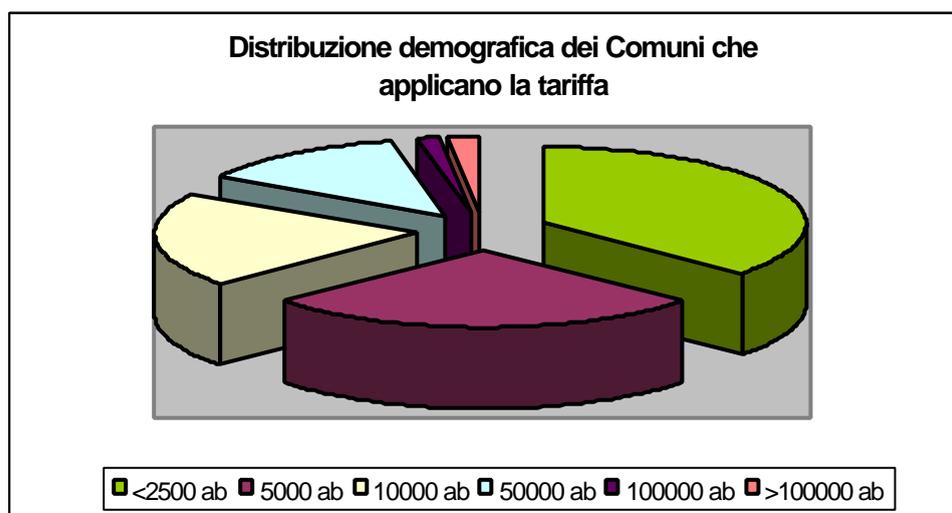
2. IL SISTEMA TARIFFARIO PER LA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI

2.1 Problematiche riscontrate

Una valutazione complessiva dell'attuale sistema tariffario per la gestione dei rifiuti urbani deve necessariamente essere preceduta da un'analisi comparativa dei primi risultati conseguiti dai Comuni che, avvalendosi della facoltà loro attribuita dall'art. 49, comma 16, del D.Lgs 22/97, hanno applicato in via sperimentale il nuovo metodo tariffario.

Relativamente alla distribuzione territoriale dei comuni pilota, recenti dati forniti dall'ANPA e dal Ministero dell'Ambiente evidenziano una cospicua presenza di piccoli e medi Comuni anticipatori (ovvero Comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti), mentre esigue risultano le realtà locali di dimensioni superiori ai 100.000 abitanti (Cfr. Figura 1).

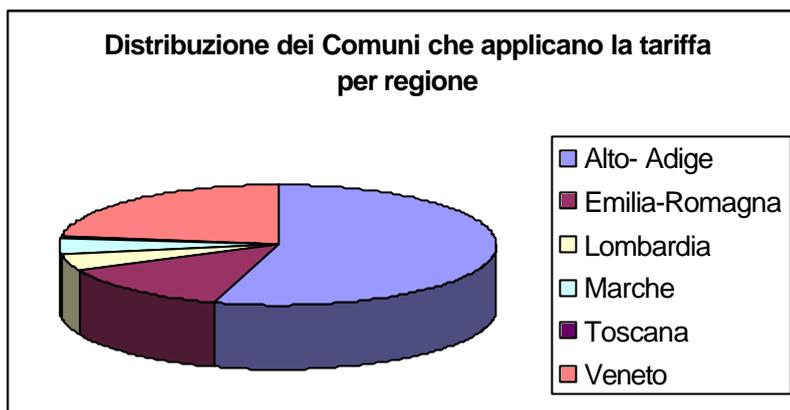
Figura 1



La suddivisione dei Comuni per Regione è invece riportata nella Figura 2. Dal grafico si evince chiaramente come la maggior parte dei Comuni siano localizzati nelle Regioni del nord del Paese. Tra queste ultime emerge il Trentino-Alto-Adige con 113 esperienze, seguita dal Veneto, che annovera l'esperienza della città di Venezia.

Nel centro è, invece, la Regione Emilia-Romagna che ha la più alta frequenza di casi pilota.

Figura 2



2.1.2 Analisi dei coefficienti applicati dai Comuni anticipatori

Gli enti locali che hanno trasmesso, anche solo parzialmente, la documentazione richiesta sono 61 su un campione complessivo di 203 Comuni intervistati: la maggior parte dei Comuni non è quindi stata in grado di far pervenire propri regolamenti e/o deliberazioni tariffarie. Questo dato non è trascurabile, poiché il nuovo sistema tariffario avrebbe dovuto, almeno nelle intenzioni del legislatore, creare un rapporto più diretto ed immediato tra le quantità di rifiuti prodotti dalle imprese e gli oneri economici che le stesse devono sostenere per il relativo servizio.

La presenza di un sistema tariffario basato sull'applicazione di parametri presuntivi, secondo il c.d. metodo normalizzato (D.p.r.158/99), ha permesso l'elaborazione di un'analisi comparata relativa alla variabilità di questi indici all'interno delle singole scelte comunali.

I Comuni infatti, per determinare la parte fissa e la parte variabile della tariffa, devono stabilire i loro coefficienti nell'ambito dei valori minimi e massimi previsti.

Nell'ambito dei 61 Comuni che hanno inviato la documentazione, è stato selezionato un campione di 49 unità.

E' stata mantenuta per il campione la proporzionalità demografica e geografica del collettivo complessivo iniziale, rispettando la prevalenza dei Comuni medio-piccoli e del Nord Italia.

Le Tabelle 1 e 2 mostrano i coefficienti che in media i Comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti applicano ad alcune categorie di utenze non domestiche.

Tabella 1

Coefficienti medi effettivi per l'attribuzione della parte fissa della tariffa per alcune categorie di utenze non domestiche.

| Categorie DPR 158/99 | Coefficiente potenziale di produzione per l'attribuzione della parte fissa | | |
|------------------------------|--|--|---|
| | MEDIO EFFETTIVO | MINIMO <small>Ex Dpr 158/99</small> | MASSIMO <small>Ex Dpr 158/99</small> |
| Ortofrutta, pescherie, fiori | 6,97 | 6,06 | 10,44 |
| Distributori carburante | 0,81 | 0,76 | 0,88 |
| Attività artigianali | 1,31 | 1,09 | 1,48 |

Comuni, stanziati nel nord Italia con popolazione inferiore ai 5000 abitanti

Tabella 2

Coefficienti medi per l'attribuzione della parte variabile per alcune categorie di utenze non domestiche.

| Categorie DPR 158/99 | Coefficiente potenziale di produzione per l'attribuzione della parte variabile | | |
|------------------------------|---|--|---|
| | MEDIO EFFETTIVO | MINIMO <small>Ex Dpr 158/99</small> | MASSIMO <small>Ex Dpr 158/99</small> |
| Ortofrutta, pescherie, fiori | 58,20 | 49,72 | 85,60 |
| Distributori di carburante | 6,67 | 5,51 | 6,55 |
| Attività artigianali | 8,12 | 5,90 | 8,50 |

Comuni stanziati nel nord Italia con popolazione inferiore ai 5000 abitanti.

Dai dati evidenziati emerge che non vi è alcuna differenza tendenziale tra la parte fissa e la parte variabile. Gli enti locali, infatti, tendono a distribuirsi verso i valori massimi consentiti dal *range* sia per l'una che per l'altra.

Si può inoltre riscontrare che anche nei casi in cui i Comuni si sono posizionati verso i valori minimi, questo è spesso dipeso dal fatto che i coefficienti previsti dal D.p.r. 158/99 erano, per quelle categorie economiche, già eccessivamente alti.

Una altro dato significativo che emerge dall'analisi dei primi casi pilota è che l'applicazione del nuovo metodo tariffario spesso comporta aumenti del tributo sino ad oltre il 600%.

Questo aumento della tariffa si potrebbe tradurre in aumento parziale del prezzo del bene venduto, con conseguente contrazione della domanda.

La situazione si potrebbe aggravare ulteriormente se si considera che Comuni limitrofi possono posizionarsi sui livelli minimi e massimi concessi dal *range*. In questo modo il consumatore si dirigerà verso quell'impresa che ha un costo tariffario minore, così impedendo una efficiente allocazione delle risorse.

Le nostre analisi ci portano a concludere che i Comuni fanno dipendere l'adozione concreta dei coefficienti di produttività da decisioni casuali e contingenti e non da valutazioni tecniche e da studi statistici su campioni rappresentativi della popolazione comunale.

Si consideri inoltre che per alcune attività produttive le conseguenze dell'applicazione del metodo normalizzato, così come previsto dal legislatore, sono aggravate da un'ulteriore elemento: la mancanza di individuazione dei coefficienti potenziali di produzione nelle Tabelle 3a, 3b, 4a e 4b allegate al D.p.r. 158/99.

Infatti, le tabelle non individuano né le attività di commercio all'ingrosso di generi non alimentari nel loro complesso e né le attività che effettuano operazioni di recupero dei rifiuti.

Viene inoltre sollecitata una maggiore differenziazione delle attività industriali e di quelle artigianali.

I Comuni possono quindi accorpate queste categorie, non incluse nel D.p.r. 158/99 con altre, a propria discrezione.

2.1.2 Tariffe medie per l'attribuzione della parte fissa e della parte variabile della tariffa alle utenze non domestiche

Da un'attenta analisi dei dati pervenuti dai Comuni campione si riscontra che alcune categorie economiche sono penalizzate dalla introduzione della Tariffa, mentre altre sono agevolate.

Le Tabelle 3 e 4 mostrano che, per la tariffa media fissa e per la tariffa media variabile, si verificano divergenze significative tra le prime 3 categorie e le ultime tre prese in esame.

Infatti, ad esempio, i rivenditori di prodotti ortofrutticoli pagano circa 15 volte di più dei cinematografi e dei teatri.

Tabella 3
Tariffa media parte fissa applicata alle utenze non domestiche

| CATEGORIE DI ATTIVITÀ | TARIFFA MEDIA FISSA |
|------------------------------|------------------------------|
| Ortofrutta, pescheria | 5,78 Euro (11.195,9 Lire) |
| Pizzeria, pub | 5,21 Euro (10.092,7 Lire) |
| Banchi, generi alimentari | 5,16 Euro (9999,8 Lire) |
| Esposizione autosaloni | 0,46 Euro (900 Lire) |
| Musei, biblioteche, scuole | 0,45 Euro (873,4 Lire) |
| Cinematografi e teatri | 0,37 Euro (715,5 Lire) |

Tabella 4
Tariffa media parte variabile applicata alle utenze non domestiche

| CATEGORIE DI ATTIVITÀ | TARIFFA MEDIA VARIABILE |
|------------------------------|--------------------------------|
| Ortofrutta, pescheria | 6 Euro (10.800 Lire) |
| Pizzeria, pub | 5,16 Euro (10.000 Lire) |
| Banchi, generi alimentari | 4,65 Euro (9.000 Lire) |
| Esposizione autosaloni | 0,46 Euro (856,7 Lire) |
| Musei, biblioteche, scuole | 0,43 Euro (826,8 Lire) |
| Cinematografi e teatri | 0,46 Euro (882,4 Lire) |

Ora, se le rilevanti differenze sopra riportate possono essere spiegabili per la parte variabile, in quanto la tariffa media variabile è commisurata alla produzione di rifiuti, più difficile risulta trovare una causa per le disparità riscontrate nella parte fissa. Infatti, la tariffa media fissa è per legge determinata in relazione ai costi fissi che sono sostenuti dall'ente locale, indipendentemente dalla quantità di rifiuti prodotti dalla singola utenza non domestica. Le sostanziali differenze riscontrate nell'ammontare della parte fissa della tariffa probabilmente sono dovute al fatto che molti Comuni hanno imputato alcuni costi di natura variabile nei costi fissi, oltre al fatto che gli stessi hanno utilizzato come moltiplicatore per determinare la tariffa fissa la superficie dei locali, in piena aderenza con il D.p.r. 158/99. Tutte le considerazioni sopra esposte mettono in luce alcune incongruenze riscontrate nei primi casi di applicazione del nuovo metodo tariffario per la gestione dei rifiuti urbani. La strada migliore per comprendere meglio l'incidenza determinata da tali anomalie sull'ammontare complessivo del tributo è quella di effettuare una comparazione delle tariffe medie effettive applicate dai primi comuni pilota con i dati delle tariffe medie effettive del precedente sistema di tassazione dei rifiuti solidi urbani. La Tabella 5 mette in evidenza gli aumenti che alcune categorie hanno subito e che altre saranno destinate a subire.

Tabella 5

Raffronto tra Tassa media 1999 e Tariffa media 2000 (in ? /mq)

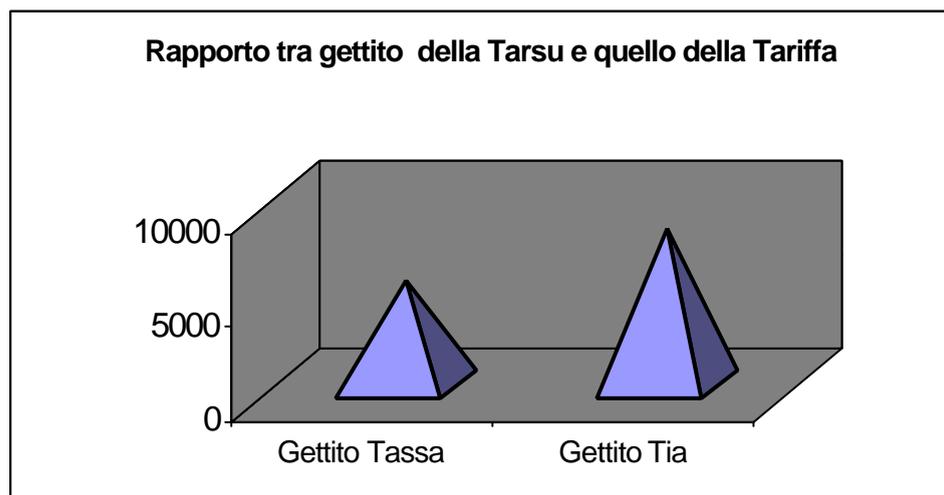
| | Tassa media 1999 | Tariffa media 2000 | Variazioni percentuali |
|------------|---------------------------|-----------------------------|-------------------------------|
| Ortofrutta | 2,62 Euro (5.065 Lire) | 17,17 Euro (33.255 Lire) | + 656,56% |
| Alimentari | 2,61 Euro (5.049 Lire) | 3,73 Euro (7.213 Lire) | + 142,15% |
| Pescheria | 2,63 Euro (5.100 Lire) | 17,04 Euro (33.000 Lire) | + 647,01% |
| Fiori | 2,69 Euro (5.200 Lire) | 17,20 Euro (33.299 Lire) | + 640,37% |
| Com. ingr. | 1,20 Euro (2.325 Lire) | 3,77 Euro (7.299 Lire) | + 313,10% |

Dalla sintetica analisi dei dati emersi vengono confermate le criticità evidenziate nei precedenti paragrafi. In particolare l'aspetto più eclatante è quello che porta a constatare che alcune categorie subiscono aumenti tariffari generalizzati del 656,6%. Infatti, per fare un esempio, un commerciante ortofrutticolo, la cui attività insiste su una superficie di 200 mq, si vede oggi attribuire una tariffa di 3.408,62 Euro (6.600.000 Lire), mentre in precedenza versava al Comune soltanto 516,46 Euro (1 Milione di Lire) a titolo di tassa.

Si consideri inoltre che questi incrementi tariffari, rispetto all'analisi dei coefficienti potenziali di produzione in precedenza svolta, non hanno limiti massimi, poiché il legislatore non li ha previsti. Le conclusioni alle quali siamo pervenuti sono generalizzabili a tutte le altre categorie identificate

dal DPR 158/99, con qualche sporadica eccezione. Tali incrementi sono, poi, confermati dal fatto che in media i Comuni hanno registrato aumenti di entrata, per la gestione dei rifiuti solidi urbani, del 60%-70%, come si evince chiaramente dal Grafico 3. Il gettito monetario della Tia (Tariffa) si sta approssimando sui valori dell'Ici, che è la maggiore fonte di finanziamento dei Comuni.

Grafico 3



Occorre infine segnalare un caso di particolare interesse. Si è riscontrato come in alcuni Comuni che non hanno sperimentato rilevanti introiti complessivi, alcune categorie economiche hanno tuttavia registrato incrementi tariffari del 156%. La contraddizione è probabilmente motivata dal fatto che i Comuni hanno operato una redistribuzione del carico tariffario, perché il nuovo sistema richiede delle agevolazioni per le utenze domestiche e delle agevolazioni per alcune attività produttive.

2.1.3 Rapporti tra i coefficienti potenziali di produzione previsti dal D.P.R. 158/99 e quelli effettivi

I coefficienti potenziali di produzione vanno analizzati anche sotto l'aspetto dell'effettività, ossia verificando quanto essi misurino la produzione reale di rifiuti delle attività economiche. L'analisi svolta a tal fine dimostra come i coefficienti previsti dal D.P.R. 158/99 non siano effettivi per due ordini di ragioni. La prima è rinvenibile nella previsione normativa dell'art. 49, che introduce un sistema di agevolazioni per le utenze domestiche. Questo *favor* legislativo per le abitazioni si è tradotto, in sede applicativa della norma, in un'attribuzione dei costi fissi in prevalenza alle utenze non domestiche. Un caso molto interessante, che avalla le precedenti affermazioni, è quello del Comune di Sommacampagna il quale ha avviato la sperimentazione tariffaria prima dell'emanazione del metodo normalizzato elaborando quindi in maniera autonoma i coefficienti di produzione. Questo Comune ha dovuto, successivamente all'emanazione del DPR 158/99, correggere a ribasso i propri coefficienti relativi alle utenze domestiche, come mostra la tabella n. 6, anche se questi ultimi erano il risultato di studi che lasciavano uno spazio molto ridotto all'approssimazione.

Tabella n. 6

Confronto tra i coefficienti potenziali di produzione e coefficienti effettivi nel caso del Comune di Sommacampagna (Utenze domestiche)

| Numero abitanti | Coefficienti POTENZIALI ex DPR 158/99 | Coefficienti EFFETTIVI | Scarto valori |
|------------------------|--|-------------------------------|----------------------|
| 1 | 0,80 | 1,61 | - 0,81 |
| 2 | 0,94 | 2,53 | -1,59 |
| 3 | 1,05 | 3,13 | -2,08 |
| 4 | 1,14 | 3,55 | -2,41 |
| 5 | 1,23 | 3,85 | -2,62 |
| 6 | 1,30 | 4,07 | -2,77 |
| 7 | 1,30 | 4,24 | -2,94 |
| 8 | 1,30 | 4,84 | -3,54 |

La Tabella n. 6 mette in evidenza come in media sia stato rilevato, per le utenze domestiche, un decremento del coefficiente per l'attribuzione della parte fissa del -2,345, il quale si è tradotto in un aumento del tributo per le utenze non domestiche dato che la legge impone la copertura integrale dei costi. I dati riportati sono stati riscontrati nella maggior parte dei Comuni che hanno avviato l'istituzione della Tia prima dell'introduzione del metodo normalizzato, e sono quindi generalizzabili a tutte le categorie di utenze non domestiche. La seconda ragione a sostegno della tesi che i coefficienti di produzione previsti dal D.P.R. 158/99 non misurino realmente la produzione effettiva di rifiuti delle attività economiche è rinvenibile nel fatto che il legislatore, nel momento della elaborazione dei coefficienti, ha effettuato studi su un insieme di elementi non rispondenti ad un campione statistico oggettivo e diversificato. Infatti, se si procede ad una comparazione dei coefficienti potenziali di produzione della parte variabile previsti per le attività produttive con i coefficienti di produzione che realmente sono stati riscontrati, si evidenziano differenze molto rilevanti, come mostra la tabella 7.

Tabella n. 7
Differenze tra coefficienti potenziali di produzione ex DPR 158/99 e coefficienti
effettivi di produzione per Comuni maggiori di 5.000 ab.
(Utenze non domestiche)

| Categorie | Coefficienti POTENZIALI ex DPR 158/99 | Coefficienti EFFETTIVI | Scarto valori |
|------------------|--|-----------------------------------|--------------------------|
| Abbigliamento | 11,55 | 5,41 | +6,14 |
| Elettrodomestici | 11,55 | 6,53 | +5,02 |
| Carrozzerie | 11,55 | 7,21 | +4,34 |
| Tabaccai | 14,78 | 13,05 | +1,53 |
| Pizzerie | 78,97 | 23,05 | +55,92 |
| Bar | 51,55 | 18,46 | + 33,09 |
| Valore medio | | | + 18 |

La tabella 7 mette in evidenza come ad alcune categorie sia stato per legge attribuito un coefficiente più alto di 55,92 punti e come, in media, la differenza tra i valori del DPR 158/99 e quelli realmente riscontrati, sia di +18 a svantaggio delle attività produttive. Gli aumenti attribuiti alle imprese non sono quindi dovuti solo al fatto che ora esse vengono assoggettate ad una tariffa proporzionale ai rifiuti prodotti, ma anche e soprattutto per una non oggettiva capacità di misurazione della produzione dei rifiuti, attraverso i coefficienti potenziali di produzione così come individuati dal DPR 158/99.

Infatti, sommando lo scarto medio della Tabella 6 (+2,345) con quello della Tabella 7 (+18) ci accorgiamo che complessivamente le imprese si vedono attribuire un moltiplicatore superiore del 20,345. Questi due fattori fanno sopportare, complessivamente, un carico tariffario più pesante del dovuto alle utenze non domestiche.

2.2 Proposte di miglioramento

Pur in un quadro generale ancora contraddittorio ed incompleto, è possibile tuttavia affermare come l'art. 49 del decreto legislativo 22/97 presenti ancora sostanziali potenzialità di miglioramento. Le proposte che a tal fine le imprese del commercio, del turismo e dei servizi ritengono di poter avanzare all'attuale sistema tariffario per la gestione dei rifiuti urbani sono riportate in questo quadro sinottico:

- 1.** Revisione dell'attuale sistema di privativa comunale nella gestione dei RSU;
- 2.** Detrazione dalle spese, che verranno coperte dalla tariffa, di quei costi che sono imputabili alla inefficiente gestione del servizio;
- 3.** Rielaborazione dei coefficienti potenziali di produzione del Dpr 158/99;
- 4.** Emanazione di un Decreto, che determini criteri qualitativi e quantitativi restrittivi, per l'assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani
- 5.** Razionalizzazione della disciplina degli imballaggi
- 6.** Ridistribuzione dei costi fra utenze domestiche e utenze non domestiche

2.2.1 Maggiore efficienza attraverso l'introduzione della concorrenza nella gestione dei RSU

La scienza economica individua il monopolio in quella forma di mercato completamente opposta alla concorrenza perfetta: infatti, sul mercato monopolista vi è un solo produttore od offerente che offre tutta la quantità del bene o tutto il servizio.

I motivi principali che possono portare allo sviluppo di un mercato monopolistico sono:

- a) l'impresa ha il controllo totale di un fattore produttivo necessario a produrre un dato bene (monopolio naturale);

- b) la curva dei costi medi ha il punto minimo in corrispondenza di una quantità talmente elevata da soddisfare tutta la domanda di mercato (presenza di economie di scala), le altre imprese che vogliono entrare nel mercato devono necessariamente sostenere costi maggiori e quindi tenderanno ad essere espulse;
- c) l'impresa possiede il brevetto necessario in via esclusiva per produrre un dato bene;
- d) l'impresa ottiene dallo Stato la concessione per la produzione o l'offerta in esclusiva di un dato bene o servizio (monopolio legale).

Quest'ultimo caso è la situazione attuale, che caratterizza la gestione dei rifiuti solidi urbani, in piena aderenza al dettato legislativo.

Chiaramente, un tale stato di cose, mentre avvantaggia l'Ente locale che gestisce in via esclusiva o concede in via esclusiva la gestione del servizio dei rifiuti solidi urbani, danneggia l'utente domestico e non, il quale deve accettare il prezzo per il servizio (la tariffa), senza poter rivolgersi ad altri offerenti.

Quale la soluzione?

La risposta non può essere che l'introduzione di condizioni che permettano l'esistenza di un mercato competitivo, dove l'efficienza produttiva è garantita. Infatti in un mercato concorrenziale le imprese tenderanno ad adottare le combinazioni produttive meno costose, a parità di servizio reso, in quanto altrimenti sarebbero estromesse dal mercato da parte di altre imprese con costi più bassi.

Le linee direttrici attraverso le quali poter nel tempo abbassare il livello dei costi di gestione dei RSU potrebbero essere le seguenti:

- a) nella gestione dei rifiuti le operazioni che consentono un ritorno economico positivo sono quelle della raccolta, della varie forme di riutilizzo, del recupero energetico.

Malgrado gli obiettivi indicati dal decreto Ronchi il sistema Italia è in forte ritardo nell'attuazione dei medesimi per quanto concerne il riutilizzo e il recupero energetico, come alternativa allo smaltimento in discarica.

Per quanto concerne gli RSU una buona base di partenza nel tentativo di migliorare il risultato economico, potrebbe essere quella di individuare annualmente le frazioni da raccolta differenziata che non sono state avviate al riutilizzo nell'anno solare.

Conseguentemente, trasferire queste quantità eccedenti, qualora venissero riscontrate, agli impianti di riutilizzo già esistenti sul territorio nazionale.

In pratica auspichiamo una applicazione totalitaria rispetto agli obiettivi normativi di riutilizzo della raccolta differenziata da RSU in linea con i compiti dei vari Consorzi obbligatori, ma resa completamente attuata e con metodologia di tariffe di compensazioni economiche concertate con le Associazioni di categoria.

- b) Pur mantenendo la privativa data dalla legge ai Comuni per la gestione degli RSU, richiamiamo gli stessi Comuni a seguire criteri sempre più trasparenti e competitivi sotto il profilo economico nell'assegnare lo svolgimento dell'incarico, il quale potrebbe, di conseguenza, non necessariamente essere svolto da una azienda Municipalizzata, con maggiore sensibilità verso le normali leggi di mercato.

- c) Raccomandiamo allo stesso soggetto-Comune di porre particolare attenzione nell'assimilazione dei RSU ai rifiuti speciali.

In particolare occorrerebbe evitare di dichiarare assimilati quei rifiuti per i quali non è già stato previsto un sbocco alternativo allo smaltimento in discarica, evitando così di implementare, a valle della raccolta, ulteriori oneri finanziari e ulteriore ricorso a discariche, allontanando così, di fatto, gli obiettivi dati dalla stessa norma.

2.2.2 Migliorare la performance economica dei Comuni nella gestione dei rifiuti solidi urbani.

Gli Enti locali sono stati interessati, dagli anni '90 fino ad oggi, da una radicale riforma finanziaria e contabile, che ha visto l'introduzione della contabilità economica nella gestione delle risorse locali.

Si è così assistito ad una proliferazione di sperimentazioni di modelli economico-aziendali, per pervenire a più alti livelli di efficienza e di efficacia nell'erogazione dei servizi pubblici.

A questa svolta non è stato indifferente il legislatore del DPR 158/99. Il decreto in questione, infatti, prevede che l'Ente locale debba coprire tutti i costi afferenti al servizio di gestione dei rifiuti urbani, rispettando la seguente equivalenza:

$$T_n = (CG + CC)^{n-1} (1 + IP_n - X_n) + CK_n$$

T_n = totale entrate tariffarie

CG = costi di gestione dei servizi attinenti i rifiuti solidi urbani dell'anno precedente

CC = costi comuni imputabili alle attività relative ai rifiuti urbani dell'anno precedente

IP_n = inflazione programmata per l'anno di riferimento

X_n = recupero di produttività per l'anno precedente

CK_n = costi d'uso del capitale per l'anno di riferimento

La formula mette in evidenza come l'unico elemento di incentivazione, per una efficiente gestione dei RSU, sia il coefficiente di miglioramento di produttività (X_n).

Sarebbe invece opportuno prevedere l'introduzione di un ulteriore correttivo che permetta di sottrarre dai costi complessivi quei costi che sono conseguenza di una gestione inefficiente ed inefficace.

E' infatti evidente come l'amministrazione comunale non possa imputare questi ultimi alle utenze del servizio, poiché non sono stati determinati da un aumento di produzione dei rifiuti solidi urbani.

In tali casi l'Ente locale dovrà ricorrere ad altre entrate per coprirli.

Ma l'introduzione di un correttivo deve passare inevitabilmente attraverso modelli che ci permettano di misurare l'inefficienza nella gestione dei RSU.

Ancora una volta è la contabilità industriale a venire in aiuto, attraverso i c.d. costi standard o costi stimati. Questi ultimi sono una forma di costi predeterminati, fissati dalle aziende prima che si realizzi la produzione.

Molte piccole e medie imprese impiegano i costi stimati, poiché non possono adottare un sistema completo di contabilità dei costi, implicante una vasta organizzazione.

Un sistema a costi stimati permette alla direzione aziendale di confrontare i risultati effettivi con dei valori predeterminati, gli eventuali scostamenti in negativo misurano l'inefficienza.

Ora però non bisogna commettere l'errore di traslare il metodo dei costi standard *sic et simpliciter* nella gestione dei rifiuti urbani, senza prima effettuare degli aggiustamenti.

Tali aggiustamenti si concretizzano nel considerare che il costo stimato del "prodotto" del servizio di gestione dei rifiuti viene notevolmente influenzato sia dalle caratteristiche qualitative del servizio sia dalle caratteristiche geografiche, climatiche, e insediative dell'aria servita.

Un approccio diverso per misurare l'inefficienza si basa invece non sul concetto di costo, ma su quello degli indicatori di produttività, riferiti ai singoli fattori produttivi utilizzati - lavoro, capitale, ecc. - e relativi al servizio nel suo complesso, così come alle singole attività elementari di cui il servizio si compone. Quest'ultimo metodo presuppone evidentemente la possibilità di ottenere dei dati disaggregati, per i diversi servizi svolti, e relativi a tutta una serie di parametri tecnologici e qualitativi, in mancanza dei quali la capacità del modello di spiegare la variabilità dei dati effettivi risulterebbe troppo limitata.

I due metodi standardizzati, sopra analizzati, che consentono di misurare l'inefficienza permettono di apportare una modifica sostanziale alla formula inizialmente analizzata, introducendo il correttivo "I", il quale è il misuratore dell'inefficienza nella gestione dei rifiuti solidi urbani. Il valore "I", assumerà valori negativi se la sommatoria degli scostamenti dei costi standard saranno negativi, mentre non avrà nessun effetto sui costi qualora si verificino scostamenti complessivi in positivo o non si verificino scostamenti.

La nuova formula potrebbe quindi essere la seguente:

$$T_n = [(CG + CC)^{n-1} (1 + IP_n - X_n) + CK_n] - (I)$$

I = la sommatoria di tutti gli scostamenti in negativo rispetto al valore standardizzato

In sintesi se:

- I = 0 allora i Comuni registrano l'inefficienza media degli Enti locali omogenei per caratteristiche geografiche e demografiche;

- $I < 0$ allora i Comuni sperimentano una inefficienza media inferiore agli Enti locali omogenei per caratteristiche demografiche e geografiche.

2.2.3 Rielaborazione dei coefficienti potenziali di produzione, attraverso l'istituzione di una commissione tecnica ad hoc.

Le considerazioni e le analisi in precedenza svolte hanno messo in evidenza come i coefficienti potenziali di produzione, così come sono stati delineati dal D.p.r. 158/99, devono essere sostanzialmente rielaborati poiché non rispecchiano la potenziale produzione dei rifiuti da parte delle imprese determinando evidenti distorsioni nella concorrenza tra diversi operatori economici.

Si propone al riguardo l'istituzione di una Commissione tecnica, che si faccia carico di rielaborare i coefficienti potenziali di produzione sulla base di oggettive indagini economiche.

La Commissione dovrà avere il compito di elaborare delle tabelle, che individueranno dei nuovi coefficienti, mantenendo, però, l'attuale suddivisione demografica e, temporaneamente, geografica.

Inoltre, si dovrà cercare di ridurre gli intervalli tra il coefficiente minimo e massimo, in quanto essi sono stati causa di distorsione della concorrenza tra imprese, localizzate in zone limitrofe.

Il lavoro di rielaborazione non dovrà essere eseguito senza il coinvolgimento delle associazioni delle attività produttive. La Commissione tecnica dovrà, infatti, essere composta equamente da rappresentanti:

- del Governo;
- delle Regioni;
- dei Comuni;
- delle rappresentanze economiche.

La previsione di una partecipazione attiva delle rappresentanze di imprese avrà un triplice effetto:

- a) rendere maggiormente consapevoli le imprese delle conseguenze derivanti dal nuovo istituto tariffario;
- b) dare un chiaro segnale di trasparenza politica;
- c) colmare la lacuna del D.p.r. 158/99, il quale non ha previsto la partecipazione delle categorie nella elaborazione dei coefficienti.

2.2.4 Criteri qualitativi e quantitativi per l'assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani

Come noto gli Enti locali, nella definizione dei criteri di assimilazione dei rifiuti speciali agli urbani, ricorrono alla delibera interministeriale del 27 luglio 1984, la quale consente un'assimilazione oggettiva dei rifiuti, indipendentemente dalla tipologia di attività che li produce. Tale fenomeno ha portato un aumento esponenziale dei rifiuti speciali assimilati, con conseguente privativa comunale nella rimozione degli stessi ed un incremento di costo per i produttori.

Gli interventi per attenuare la crescita dei rifiuti assimilati passano inevitabilmente per il comma 2 dell'art. 18 del D.Lgs 22/97, il quale stabilisce che è compito dello Stato determinare "i criteri qualitativi e quantitativi per l'assimilazione, ai fini della raccolta e dello smaltimento, dei rifiuti speciali agli urbani."

Se i criteri di assimilazione dei rifiuti speciali fossero maggiormente restrittivi, in particolare prevedessero l'assimilabilità per le sole attività che producono una quantità di rifiuti minima (da stabilire) indubbiamente i vantaggi sarebbero molteplici.

I piccoli produttori di rifiuti potrebbero conferire gli stessi al servizio pubblico mentre i grandi produttori potrebbero organizzarsi e consegnare i loro rifiuti speciali ad aziende private, in concorrenza tra loro.

Gli Enti locali verrebbero, invece, sollevati dalla gestione di quantità di rifiuti che spesso determinano un aggravio di costi notevole.

2.2.5 I rifiuti di imballaggio nell'ambito dell'applicazione della Tariffa

Attualmente, tra le competenze del Comune in materia di rifiuti, viene annoverata la raccolta degli imballaggi primari e secondari (se destinati a raccolta differenziata), mentre è compito del Conai, attraverso i Consorzi di filiera, gestire il riciclaggio e il riutilizzo degli imballaggi primari, secondari e terziari e la raccolta di questi ultimi due, qualora gli stessi non decidano di provvedervi da soli.

La non facile individuazione della natura primaria o secondaria o terziaria degli imballaggi e dei relativi rifiuti da imballaggio, ha di fatto determinato una doppia imposizione per quelle attività che insistono sul territorio urbano, le quali, pur pagando il CAC, la fonte di finanziamento del CONAI, si sono trovate a dover corrispondere nella tariffa anche il costo della gestione dei rifiuti da imballaggio, che già erano oggetto del contributo Conai.

Il sistema così applicato ha determinato una doppia imposizione, imputabile all'erronea convinzione del legislatore che fosse possibile gestire gli imballaggi e i rifiuti da packaging, basandosi sulla sola distinzione tra imballaggi primari secondari e terziari, definizioni chiare in teoria ma non altrettanto in pratica.

Infatti uno stesso imballaggio può essere primario o secondario o terziario a seconda del percorso nella catena distributiva o dell'uso che viene fatto, nella stessa.

L'incertezza e il contenzioso che ne sono derivati, tra i vari soggetti coinvolti, portano a proporre sistemi alternativi, che non hanno la pretesa di essere metodi non suscettibili a loro volta di modifica, ma che indubbiamente migliorerebbero l'attuale situazione verificatasi.

Le soluzioni ipotizzate sono descritte nel precedente paragrafo 1.2.7.

2.2.6 La redistribuzione dei costi fra utenze domestiche e non domestiche

Il sistema di imputazione dei costi alle utenze che usufruiscono del servizio di smaltimento, raccolta e recupero dei rifiuti urbani, così come delineato dall'art. 49 del D.Lgsn.22/97 e dal DPR n.158/99, si basa su agevolazioni alle utenze domestiche.

Tale previsione normativa ha determinato una parte dei consistenti aumenti della tariffa per le attività produttive, riscontrati in sede di analisi dei dati provenienti dai primi casi pilota.

Tale meccanismo agevolativo, oltre a violare il principio comunitario "chi inquina paga", non riesce neanche a garantire l'equità verticale.

Infatti, le utenze domestiche a basso reddito godono degli stessi sgravi tariffari delle utenze domestiche ad alto reddito, in quanto è prevista una riduzione della tariffa al momento del calcolo complessivo dei costi e non nel momento della determinazione delle singole tariffe per le utenze domestiche.

Sarebbe quindi necessario pervenire ad un nuovo sistema di imputazione dei costi "non inquinato" da meccanismi agevolativi per alcune utenze, in modo che ognuno riceva la tariffa effettivamente proporzionata alla quantità dei rifiuti che produce. Solo successivamente si potrebbe prevedere delle riduzioni per le famiglie a basso reddito.

In questo modo sarebbe tutta la collettività, e non solo le utenze non domestiche, a contribuire al finanziamento delle agevolazioni per le famiglie meno abbienti. Gli sconti sulla bolletta saranno coperti invece da altre entrate comunali e non dalla tariffa.