

UN EQUILIBRIO NECESSARIO PER L'AMBIENTE E LE AGENZIE

L'ALLEGGERIMENTO DELLE PROCEDURE AMMINISTRATIVE NON DEVE INCIDERE SULLA QUALITÀ AMBIENTALE ALTRIMENTI SI RISCHIA UN DUMPING ECOLOGICO CHE DANNEGGIA IN PRIMO LUOGO L'IMPRESA. IL COSTO DEI CONTROLLI È UN PROBLEMA APERTO PER LA CUI SOLUZIONE È NECESSARIA UNA COMPIUTA APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO "CHI INQUINA PAGA".

Il pericolo delle norme "manifesto"

Da tempo, anche su questa rivista¹, si è sviluppata un'ampia riflessione sui temi della semplificazione amministrativa e sugli impatti della stessa sulle attività produttive.

Premesso che non si può non concordare sulla necessità di sostituire, nel concreto agire della Pubblica amministrazione, un *approccio formale-burocratico* con un approccio basato sulla *concretezza* e sulla *responsabilizzazione* di tutti gli attori coinvolti, si può invece legittimamente dubitare che la compressione della sfera dei controlli pubblici, che in maniera più o meno esplicita emerge anche in alcune recenti disposizioni, produca necessariamente un'accelerazione dei procedimenti amministrativi necessari per l'esercizio dell'attività d'impresa. Purtroppo si percepisce nel legislatore una visione "fideistica" della semplificazione amministrativa che porta a riprodurre

ciclicamente alcune norme "manifesto" che in passato hanno avuto un successo alquanto dubbio.

Controlli pubblici e certificazioni di qualità sono davvero equivalenti?

Esempio paradigmatico di questa impostazione è l'art. 14 del Dl 5/2012, convertito con la legge 4 aprile 2012 n. 35, recante misure urgenti in materia di semplificazione e sviluppo. In base a tale norma il Governo dovrebbe adottare un regolamento che preveda, tra l'altro, "*la soppressione o riduzione dei controlli sulle imprese tenendo conto della certificazione del sistema di gestione per la qualità ISO o altra appropriata certificazione*".

Si tratta peraltro di una disposizione con forti analogie con l'art. 30 del Dl 112/2008. Orbene norme come queste, ispirate

a un pur condivisibile *principio di sussidiarietà orizzontale*, non hanno finora trovato alcuna applicazione operativa, a causa principalmente della loro indeterminatezza che non consente, innanzitutto, di comprendere quali siano esattamente le funzioni pubbliche che possano essere sostituite dall'intervento dei soggetti privati certificatori. Nel merito inoltre non si può non evidenziare come le norme sulla qualità, essendo indirizzate alla *gestione dei processi aziendali* prioritariamente nell'ottica della *soddisfazione del cliente*, difficilmente possono essere considerate pienamente surrogatorie delle autorizzazioni e dei controlli ambientali, i quali, per loro natura, sono afferenti a beni costituzionalmente garantiti quali la *salute* o la *tutela degli habitat naturali*. Sarebbe pertanto stato certamente opportuno che in sede di conversione parlamentare del Dl 5/2012 anche la materia ambientale fosse uscita dall'ambito di applicazione di questa disposizione, come avvenuto peraltro per la sicurezza sul lavoro.

Una certa visione fideistica della semplificazione amministrativa è rinvenibile, benchè sotto altri aspetti, anche nelle ultime norme emanate dal "Governo tecnico", quali ad esempio le ennesime disposizioni sulla SCIA contenute nel decreto legge 22 giugno 2012 n. 83. Queste norme estendono infatti, in maniera peraltro piuttosto indefinita, il principio che le autodichiarazioni di un tecnico abilitato possano sostituire, oltre che il provvedimento finale, anche gli atti esterni, e i pareri endoprocedimentali, del cui contenuto lo stesso tecnico di fiducia può attestare la sussistenza dei presupposti di rilascio positivo.

Oneri differenziati per le PMI, una scelta condivisibile

Delle piccole e medie imprese si occupa invece, con un approccio più pragmatico,



un altro recente provvedimento di semplificazione amministrativa in campo ambientale, e cioè il Dpr 19 ottobre 2011 n. 227 pubblicato sulla GU dello scorso 3 febbraio. Tale Decreto, riprendendo la definizione europea fornita dalla raccomandazione della Commissione europea 2003/361/CE, definisce come “medie” le imprese con meno di 25 dipendenti e meno di 50 milioni di fatturato annuo (si stima che siano circa il 90% delle aziende italiane) e sofferma la propria attenzione su alcuni interventi in materia di *scarichi idrici e inquinamento acustico*.

Relativamente agli scarichi vengono previsti nuovi e più permissivi criteri di assimilazione delle acque reflue industriali a quelle domestiche nonché procedure semplificate per il rinnovo delle autorizzazioni; relativamente al rumore invece viene escluso l'obbligo di presentare la documentazione di impatto acustico per una nutrita serie di attività scarsamente impattanti. Premesso che non siamo davanti a interventi stravolgenti (peraltro in Emilia-Romagna alcune disposizioni erano già state anticipate da delibere regionali) e che non vengono apportate modifiche organiche né alla parte III del Dlgs 152/2006 sulla tutela delle acque né alla legge quadro 447/1995 sull'inquinamento acustico, pare tuttavia meritevole di apprezzamento, in questo Dpr, l'applicazione di un principio di *proporzionalità degli adempimenti amministrativi* che vengono modulati in base all'effettivo rischio dell'attività svolta.

Tutela della concorrenza, l'Agcm si occupa delle Arpa

La semplificazione delle procedure amministrative nel settore ambientale è frequentemente presentata anche come uno strumento per comprimere i costi che gli investitori devono sostenere per la creazione di nuove attività produttive. L'eccesso di regolazione, e i connessi oneri istruttori, limiterebbe quindi la libera concorrenza e l'accesso al mercato. In questa prospettiva si colloca una recente Segnalazione dell'Autorità garante per la concorrenza e il mercato (Agcm) nella quale, con un approccio molto “dottrinale”, si sostiene che gli oneri dell'attività istruttoria svolta dall'Arpa per verificare il rispetto dei limiti delle emissioni elettromagnetiche, essendo posti a carico dei gestori delle reti di comunicazioni, ostacolerebbero l'ingresso di nuovi soggetti sul mercato e violerebbero un principio di *non*

*discriminazione e parità di trattamento*².

Ora, pur non volendo discutere la decisione dell'Agcm sotto un profilo giuridico, non si può non evidenziare come prese di posizione di questo tipo paiono tenere scarsamente in considerazione le circostanze fattuali che caratterizzano la concreta fattispecie esaminata.

Infatti mentre l'impatto economico del costo dei pareri rilasciati dalle Arpa su operatori economici di queste dimensioni è pressoché trascurabile, i mancati introiti che si verranno a produrre nei bilanci delle Arpa a seguito di questa decisione rischiano di compromettere il mantenimento delle attuali attività di controllo preventivo sui campi elettromagnetici, controlli questi ancora più determinanti nella fase che si sta avviando con l'installazione di nuove tecnologie potenzialmente “inquinanti”. Risulta pertanto apprezzabile che in una proposta di legge (atto n. 4240-B) approvata dal Senato il 9 maggio 2012 e attualmente all'esame finale della Camera sia stato inserito un emendamento, ispirato dal sistema delle Agenzie ambientali, che, modificando direttamente il codice delle comunicazioni elettroniche del 2003, fornisce piena legittimazione giuridica al principio dell'onerosità, a carico dei gestori, delle prestazioni effettuate dalle Arpa sui Cem.

Verso una compiuta attuazione del principio “chi inquina paga”

Il caso dei campi elettromagnetici ci consente quindi di inquadrare il tema della “semplificazione amministrativa” anche nella sua ineludibile prospettiva finanziaria.

Non a caso ai tavoli sui quali si discute delle politiche di prevenzione ambientale viene spesso affrontato il tema di come fornire concreta attuazione al principio comunitario “chi inquina paga”, previsto tra l'altro dall'articolo 174 del Trattato CEE.

A tal proposito per noi sono pienamente condivisibili le osservazioni recentemente formulate dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome la quale, occupandosi del riordino del sistema delle Agenzie ambientali, si è premurata di evidenziare come tale principio non deve essere più visto esclusivamente nei suoi aspetti risarcitori *ex post* (come nella disciplina consolidata del *danno ambientale*), ma anche in quelli più propriamente orientati alla *prevenzione*, prevedendo la compartecipazione

dei gestori degli impianti ai costi per il rilascio dei pareri e per i controlli effettuati dagli organi di vigilanza³. Si tratta dell'accettazione di un percorso di *internalizzazione dei costi ambientali* attraverso la loro riconduzione (almeno parziale) all'interno della sfera dei soggetti privati che intervengono a modificare l'equilibrio ecologico. Alcuni riferimenti in determinati procedimenti (primo fra tutti l'AIA) sono già esistenti, ma siamo ancora lontani da una definizione sistematica della questione. Tale esigenza è ancora più sentita alla luce delle norme sulla *spending review* (decreto legge 6 luglio 2012 n. 95) che imponendo alle Pubbliche amministrazioni ulteriori tagli nei trasferimenti finanziari, comporta inevitabilmente, se si vogliono mantenere realmente inalterati i livelli dei servizi, la necessità di reperire fonti di finanziamento integrative come quelle di cui stiamo parlando.

È opportuno quindi che sia invertito un *trend* che tende a ridimensionare, almeno a livello di annunci, le funzioni di regolazione detenute dalla pubblica amministrazione nel settore ambientale, producendo, da un lato, dubbi risultati sul piano della competitività delle imprese e, d'altro lato, certi effetti destabilizzanti sui bilanci degli enti preposti ai controlli. Peraltro un'impostazione di questo tipo finisce per essere dannosa anche per quegli stessi imprenditori che, puntando sull'offerta di prodotti e servizi eco-compatibili, richiedono certezza e rigore nel controllo delle prescrizioni, onde non vedersi danneggiati da chi, eludendo gli obblighi di legge e i relativi costi di gestione, produce un *dumping* ambientale, questo sì, dai rilevanti effetti distorsivi.

Giovanni Fantini

Responsabile Area Affari istituzionali e legali
Arpa Emilia-Romagna

NOTE

¹ Vedasi ad esempio lo speciale pubblicato su *Ecoscienza* n. 2/2010.

² Segnalazione n. S1422 del 28/2/2012 inviata alla Regione Lombardia (www.agcm.it), nella quale, richiamando la Sentenza della Corte costituzionale n. 272 del 22 luglio 2010 e l'art. 93 del Codice delle comunicazioni elettroniche (Dlgs 259/2003), si afferma che tali oneri possono essere previsti solo da una fonte di legge statale e non da leggi regionali come avviene ora in molte realtà.

³ Indagine conoscitiva sulle proposte di legge C. 55 e C. 3271. Documento approvato nella Conferenza del 15/3/2012 (www.regioni.it).