

I RISCHI DELLA CATTIVA SEMPLIFICAZIONE

EVITARE L'ECCESSO DI REGOLAMENTAZIONE E ALCUNE FUNZIONI PUBBLICHE SOSTITuite DALL'INTERVENTO DI PRIVATI: SONO QUESTE LE OPZIONI ALLA BASE DELL'ATTUALE LEGISLAZIONE AMBIENTALE. TUTTAVIA EMERGONO CONTRADDIZIONI: LA COMPRESSIONE DELLE ATTIVITÀ DI CONTROLLO PREVENTIVO NON CORRISPONDE A UN'EFFETTIVA SEMPLIFICAZIONE.

Il paradigma della deregolamentazione

Chi tenta di cogliere un filo conduttore nella tumultuosa produzione normativa che ha interessato la pubblica amministrazione negli ultimi due anni si trova di fronte a una chiara percezione: la valutazione di fondo dal quale è partito il legislatore è quella che un eccesso di regolamentazione scoraggia inevitabilmente lo spirito di impresa e la creazione di nuove attività produttive. Pertanto, per evitare l'impatto negativo che gli oneri impropri della burocrazia producono sul sistema imprenditoriale, è necessario semplificare al massimo le procedure di autorizzazione e di controllo, prevedendo anche casi nei quali alcune funzioni pubbliche possono essere sostituite dall'intervento di soggetti privati in possesso di determinati requisiti fissati dalla legge.

Ora, non vi è chi non comprenda come non siano più accettabili, soprattutto in tempi di crisi economica, norme che hanno un impatto sproporzionato in rapporto all'effettivo obiettivo di regolazione che dovrebbero perseguire.

Tuttavia premesso ciò, ci si deve porre seriamente l'interrogativo se le singole norme finora adottate hanno prodotto i benefici effetti di "semplificazione" tanto attesi e soprattutto se la compressione della sfera dei controlli pubblici, che in maniera più o meno esplicita emerge da tali disposizioni, produca effettivamente un'accelerazione dei procedimenti amministrativi necessari per l'esercizio dell'attività d'impresa. Per tentare di fornire una risposta a tali interrogativi esaminiamo brevemente alcuni provvedimenti di recente emanazione.

Esempi di dubbia semplificazione nel settore ambientale

La nuova stagione di semplificazione nel settore dei controlli ambientali ha preso il via oltre due anni fa con una norma "manifesto", l'art. 30 del D1 112/2008 convertito con la legge 133/2008, che, autoqualificandosi "espressione di un principio generale di sussidiarietà orizzontale", prevedeva che per le imprese soggette a certificazione ambientale i controlli periodici svolti dagli enti certificatori

sostituissero i controlli amministrativi e le ulteriori attività di verifica, anche ai fini dell'eventuale rinnovo o aggiornamento delle autorizzazioni. Pertanto la funzione degli organi di controllo pubblico (tra i quali le Arpa) veniva ricondotta a una mera verifica, evidentemente a posteriori, della completezza della certificazione ambientale rilasciata dall'organismo privato.

Quello appena richiamato è un esempio piuttosto eclatante di come un approccio eccessivamente "ideologico" non sia il migliore quando si pone mano a una normativa così complessa, sotto il profilo tecnico, quale quella ambientale. Basta pensare che a tutt'oggi il Governo non è ancora riuscito a emanare il regolamento attuativo, che doveva essere adottato entro l'ottobre 2008, con il quale individuare concretamente le specifiche tipologie di controlli pubblici sostituite dalle certificazioni ambientali. La stessa Corte costituzionale, la quale si è pronunciata su questa disposizione con la sentenza n. 322/2009, ha evidenziato "l'indeterminatezza della norma". Evidentemente il limite della disciplina comunitaria, richiamato peraltro nello stesso art. 30, rende di fatto inattuabile

questo infelice tentativo di “*semplificazione amministrativa*”.

Più di recente, il nostro legislatore ha adottato un differente provvedimento finalizzato a estendere l'utilizzo delle autocertificazioni e delle attestazioni di tecnici privati abilitati, prevedendo nella Finanziaria estiva 2010 (art. 49 della Legge 122/2010) il nuovo istituto della SCIA, cioè la *segnalazione certificata di inizio attività*. Sulla possibilità che la SCIA possa sostituire il rilascio delle autorizzazioni ambientali contemplate dal Dlgs 152/2006 si possono nutrire seri dubbi in quanto tali autorizzazioni richiedono valutazioni tecniche specifiche non riconducibili, così come invece richiesto dal citato art. 49, al mero “*accertamento dei requisiti e presupposti richiesti dalla legge*”. Tuttavia ciò che più trova in disaccordo in norme come questa è che, in realtà, i controlli delle pubbliche amministrazioni non sono affatto eliminati, ma posticipati nel tempo in una fase nella quale l'attività imprenditoriale è già in corso. In sostanza si richiede all'amministrazione di lasciar comunque avviare l'azienda, salvo poi intervenire con “*provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi*” qualora sia accertata la carenza dei requisiti della SCIA. È evidente che quest'impostazione, specie nel settore ambientale, è del tutto contraria a qualsiasi principio di prevenzione e porta, per paradosso, a un appesantimento generale del sistema. Infatti, chiunque opera professionalmente in questo settore è ben consapevole che l'efficacia e l'efficienza dell'attività di controllo, ad esempio delle Agenzie ambientali, sia strettamente connessa a un pieno e costante coinvolgimento degli organismi tecnici nell'attività istruttoria propedeutica al rilascio delle autorizzazioni.

È questa ad esempio una delle linee ispiratrice della normativa sull'*autorizzazione integrata ambientale* (AIA), la quale come noto prevede anche un parere preventivo dell'Arpa sul piano di monitoraggio dell'azienda (v. legge regionale dell'Emilia-Romagna 21/2004).

Disporre invece i controlli solo dopo l'avvio dell'attività significa abbandonare quel modello di controllo/conoscenza che, a fatica e con non poche contraddizioni, la normativa più avanzata quale quella sull'AIA ha cercato di far emergere, facendo al contrario ritornare in auge un modello di controllo/prescrizione basato su accertamenti random che frequentemente prestano maggiore

attenzione alle violazioni meramente formali piuttosto che a quelle che comportano un significativo impatto sull'ambiente.

L'organizzazione dei controlli: dalla riforma di Ispra più ombre che luci

Una particolare attenzione merita anche l'esame di quelle recenti norme che hanno direttamente affrontato il tema dell'organizzazione delle strutture preposte alla tutela dell'ambiente.

A tal riguardo si deve evidenziare che, dopo un lunghissimo iter di approvazione (la sua previsione era infatti contenuta nella citata legge 133/2008), nell'agosto scorso è finalmente giunto in Gazzetta ufficiale il decreto n. 123/2010 del ministero dell'Ambiente che dovrebbe porre fine alla gestione commissariale di Ispra, regolando definitivamente le modalità di fusione nel nuovo istituto dei disciolti Apat, Infs e Icram.

Purtroppo il testo del decreto licenziato dal ministro dell'Ambiente non si discosta molto dallo schema preliminare oggetto di critiche anche da parte delle Agenzie regionali, le quali si erano più volte pronunciate sull'argomento tramite l'associazione AssoArpa.

In particolare è rimasta invariata la norma più contestata, e di difficile raccordo con le normative regionali vigenti, cioè quella relativa alla costituzione di sedi operative decentrate di Ispra, le quali potranno erogare “*assistenza tecnica e consulenza strategica*” alle pubbliche amministrazioni sia statali che locali. Tale disposizione era

stata oggetto di rilievi anche da parte del Consiglio di Stato il quale, con un parere del 15 febbraio 2010, aveva evidenziato la necessità di un maggiore ed esplicito raccordo delle sedi decentrate di Ispra con le Arpa regionali al fine di evitare inutili e costose sovrapposizioni funzionali. Pare tra l'altro lecito dubitare che questa proliferazione delle sedi dell'istituto sia in linea con quegli obiettivi di “*semplificazione e razionalizzazione dell'attività della pubblica amministrazione*” che stanno alla base della legge 133/2008 Tremonti-Brunetta, dalla quale appunto la vicenda di Ispra prende avvio.

In pari modo è contestabile quella parte del Dm 123/2010 dove a Ispra viene consentito di svolgere attività di “*consulenza*” e di “*vendita di servizi e prodotti*” anche a favore di soggetti privati, potendo allo scopo anche costituire consorzi. Tale disposizione, anche se lievemente edulcorata nella versione finale del Dm, pare del tutto inconfidente per un ente come Ispra che dovrebbe avere come prioritaria *mission* istituzionale il coordinamento tecnico della rete nazionale dei controlli ambientali.

Peraltro un'attività consulenziale troppo spinta di Ispra, oltre a contrastare con gli obblighi di terzietà ai quali l'istituto è tenuto, pone significative problematiche di distorsione della concorrenza e di corretto funzionamento del mercato. Si deve ricordare infatti che, nei primi anni di attività del sistema delle Agenzie ambientali, la competente Authority ha emanato una segnalazione (documento AGCM n. 18922/2002) per stigmatizzare “*l'ingiusto vantaggio*



FOTO: ARPA SEZ. PROV. BO

concorrenziale nei confronti degli operatori del mercato che deriva dall'attività delle Agenzie ambientali effettuate nei confronti dei privati, qualora la stessa non sia posta all'interno di una precisa regolamentazione.

Di tale monito molte Agenzie regionali, tra le quali sicuramente Arpa Emilia-Romagna, hanno da tempo fatto insegnamento, riducendo in maniera drastica le entrate finanziarie provenienti dalla fornitura di prestazione a soggetti terzi non istituzionali.

Sarebbe veramente paradossale, e soprattutto in contrasto con quel principio di "sussidiarietà orizzontale" declamato in maniera programmatica nella stessa legge 133/2008, che tali attività fossero ora riassunte da Ispra, magari tramite le nuove sedi decentrate.

Conclusioni e proposte di intervento

Dal veloce esame di queste disposizioni non si può purtroppo che confermare la conclusione che la legislazione ambientale italiana è attualmente il frutto di forme e modalità di produzione normativa incomplete, farraginose e frammentarie. Nel settore specifico dei controlli si percepisce invece l'indifferibile necessità di un nuovo approccio organico, di una nuova legge quadro che a oltre quindici anni di distanza dalla legge 61/94 riordini

e aggiorni le competenze del sistema nazionale delle Agenzie ambientali.

In tale nuovo contesto generale potrebbero essere inserite alcune disposizioni di semplificazione e razionalizzazione che non vadano a comprimere la sfera di attribuzioni dei controllori pubblici, ma che siano invece funzionali a superare alcune rigidità del sistema scarsamente coerenti agli obiettivi di una reale tutela e prevenzione ambientale.

Ad esempio si potrebbe prevedere che per le infrazioni che non cagionino un danno diretto al bene ambientale, le Agenzie ambientali, e gli altri organi di controllo, possano impartire al contravventore un'apposita prescrizione, fissando per la regolarizzazione un termine non eccedente il periodo di tempo tecnicamente necessario a realizzare gli interventi richiesti.

Questa soluzione, già adottata nel settore della sicurezza sul lavoro, consentirebbe all'impresa di regolarizzare la propria posizione avendo la garanzia di non subire un processo (che interverrà, eventualmente, solo in caso di accertata inottemperanza alle prescrizioni imposte dall'organo di controllo), ma anche di non interrompere la propria attività a causa ad esempio di sequestri. Altro intervento di "razionalizzazione" certamente auspicabile sarebbe quello finalizzato a implementare la cooperazione e la sinergia tra le varie autorità ispettive (Agenzie ambientali,

Comando carabinieri tutela ambiente, Corpo forestale dello Stato ecc.), evitando, salvo ovviamente i casi di effettiva necessità, che sulle medesime aziende, in ambiti temporali ravvicinati, si reiterino ispezioni di eguale contenuto poste in essere da soggetti diversi.

Come si vede gli ambiti di riforma del sistema dei controlli ambientali possono essere diversi, molti dei quali assolutamente urgenti. L'importante è che si abbandoni una logica punitiva tesa comunque a ridimensionare, almeno a livello di annunci, le funzioni di regolazione detenute dalla pubblica amministrazione. Tale logica, in ultima analisi, produce norme dannose anche per gli stessi imprenditori che, operando nel pieno rispetto delle disposizioni ambientali, si trovano a dover subire la concorrenza sleale di chi, non ottemperando agli obblighi di legge e non accollandosi i relativi costi di gestione (si pensi al settore dello smaltimento dei rifiuti speciali o pericolosi), produce un *dumping* ecologico dai rilevanti effetti distorsivi.

Giovanni Fantini

Area Affari istituzionali e legali
Arpa Emilia-Romagna

