

DOCUMENTI
E BIBLIOGRAFIE



Il finanziamento delle Agenzie per la protezione dell'ambiente: problemi, opportunità e prospettive

2



**Agenzia Regionale
per la Protezione Ambientale della Toscana**

Indice

Presentazione	
Claudio Del Lungo	
<i>Assessore all'ambiente della Regione Toscana</i>	7
Fabrizio Geloni	
<i>Assessore al bilancio, alle finanze, alla programmazione e al credito della Regione Toscana</i>	9
Alessandro Lippi	
<i>Direttore generale dell'ARPA Toscana</i>	11
Stefano Grassi	
<i>Docente di Diritto costituzionale, Università degli studi di Firenze, coordinatore O.L.E.A.</i>	21
Alessandro Petretto	
<i>Presidente della Commissione per la spesa pubblica del Ministero del tesoro</i>	39
Alberto Majocchi	
<i>Docente di Economia pubblica e territoriale, Università degli studi di Pavia</i>	53
Marco Frey	
<i>Vice direttore della Divisione ambientale dello IEFE, Università Bocconi di Milano</i>	65
Giovanni Maltinti	
<i>Ricercatore IRPET</i>	73
Gianna Tonelli	
<i>Ricercatrice O.L.E.A.</i>	79
Renata Caselli	
<i>Ricercatrice IRPET</i>	99

Bruno Dei, Stefano Paci <i>Commercialisti, Bompani audit s.a.s.</i>	107
Daniela Bambini <i>Direttore amministrativo ARPA Toscana</i>	123
Annamaria Tasselli <i>Coordinatrice degli Assessorati all'ambiente delle Regioni</i>	133
Antonio Marrucci <i>Assessore all'ambiente della Provincia di Firenze</i>	137
Mario Signorino <i>Presidente ANPA</i>	141
Giovanni Damiani <i>Direttore ANPA</i>	145
Edolo Minarelli <i>Direttore generale ARPA Emilia Romagna</i>	151
Rosa Filippini <i>Presidente Amici della terra</i>	155

PRESENTAZIONE

Affrontare la questione del finanziamento delle Agenzie per la protezione ambientale significa fare proprio un tema essenziale, che coinvolge scelte e responsabilità precise. Una questione che non può interessare solo “gli addetti ai lavori”, perché dalle soluzioni che saranno date a questo tema dipenderanno, in gran parte, la possibilità di consolidamento del sistema nazionale e regionale di protezione ambientale, ovvero, in concreto, la nostra capacità di rispondere alle esigenze di protezione dell’ambiente e al diritto dei cittadini alla salute e ad una qualità di vita migliore.

In questa prospettiva, il seminario di Lido di Camaiore ha rappresentato un momento di confronto di alto profilo che ha consentito di fare il punto sui problemi e prospettive delle agenzie ambientali, ma anche di fare tesoro di alcune esperienze attuate in altri paesi comunitari.

Difficile non scorgere, nei vari interventi che si sono succeduti, un filo conduttore comune: la preoccupazione per una situazione di incertezza e mancanza di autonomia che ha le due radici nella stessa legge 61/1994 istitutiva delle agenzie, che si è limitata sostanzialmente a prevedere il trasferimento della dotazione finanziaria dei presidi multizonali di prevenzione e dei servizi delle Usl adibiti alle attività di controllo ambientale e a “scaricare” improbabili drenaggi di risorse dalla tariffazione dei servizi degli enti locali.

Prima ancora della determinazione di una quota più consistente del fondo sanitario per le attività di prevenzione e tutela ambientale da trasferire al sistema della protezione ambientale siamo allora di fronte ad un’esigenza di autonomia finanziaria e contabile.

È un’esigenza che, ritengo, potrà trovare soddisfazione anche attraverso l’auspicata attuazione dei principi del federalismo fiscale, ma che non può non rimandare pure alla necessità di individuare nuove fonti di finanziamento, come le “ecotasse” e i contributi degli enti locali per i quali le agenzie rappresentano un importante “strumento di servizio”.

Sono temi che non possono non trovare particolare attenzione in una regione come la Toscana, che per prima in Italia ha istituito e reso operativa l’Agenzia regionale per la protezione ambientale, e che ora, sulla base delle scelte di sviluppo sostenibile contenute nel Programma regionale di sviluppo 1998-2000, intende consolidare il suo impegno su questo terreno. Un impegno per cui questi atti rappresentano un prezioso strumento di riflessione, una valida base di confronto e di iniziativa ulteriore a tutti i livelli.

Claudio Del Lungo
Assessore all’ambiente della Regione Toscana

Fabrizio Geloni

*Assessore al bilancio, alle finanze, alla programmazione
e al credito della Regione Toscana*

Non poteva mancare a questa iniziativa la presenza della Giunta Regionale, sono quindi contento di rappresentarla e di significare l'attenzione della Giunta Regionale ai lavori di questa giornata. Non a caso la Giunta della Regione Toscana è quella che ha attuato per prima la legge 61/94 istituendo la propria agenzia. Ha quindi scommesso subito su questo strumento innovativo per le politiche di protezione ambientale. La nostra agenzia è ancora praticamente in una fase di rodaggio, opera da meno di due anni, sconta tutte le difficoltà dell'inizio di un cammino, però la Giunta Regionale dà un giudizio positivo del lavoro dell'agenzia, crede nella sua crescita e nel suo sviluppo.

Io significo anche l'attenzione e la curiosità sui risultati della vostra riflessione, questo lo dico anche come responsabile delle politiche di bilancio e di finanza pubblica della Toscana.

Non è ancora risolto il problema di cui voi discutete oggi, cioè del finanziamento di queste strutture. Normalmente sono finanziate all'interno di un regime di finanza derivata, all'interno del fondo sanitario. La Regione Toscana, su una capacità di spesa della parte libera del bilancio che varia tra i 1.500 e i 1.700 miliardi, negli ultimi due anni ha destinato 650 miliardi di risorse libere del bilancio a copertura di parte della maggiore spesa della sanità rispetto alla dotazione del fondo sanitario nazionale. Questa è la situazione: i bilanci sono condizionati in maniera estremamente pesante dalla copertura della spesa sanitaria.

Il collega dell'Emilia Romagna mi ha informato che in quella Regione hanno già approvato il ritocco della tassa sul metano e la tassa sul bollo

auto, prevedendo circa novanta miliardi di entrata con la quale pagare le rate di ammortamento di un mutuo di 900 miliardi destinato a coprire una parte dei debiti pregressi della sanità. A questo punto si pone un grande problema di dimensione nazionale. Siamo curiosi di capire che esiti avrà l'affermazione del Ministro del Tesoro, sottolineata anche in un passaggio del documento di programmazione economico - finanziaria, relativa alla questione della sotto stima del fondo sanitario anche rispetto agli sforzi e alle fatiche delle Regioni che cercano di rimettere in ordine i conti della sanità, così come ha fatto la Toscana. Noi infatti ci siamo dotati di un piano triennale di rientro dalla maggiore spesa della sanità rispetto alla dotazione del fondo. Il '96, '97, '98 è la triennalità di questo piano di rientro, ma se poi arrivano fondi sanitari sotto stimati rispetto alle spese effettive, se mentre noi stiamo gestendo un piano triennale a rientro si firmano contratti del personale della sanità che fanno riesplodere la spesa, nelle Regioni si riproduce una situazione di indebitamento cronico, per cui si deve sacrificare la parte libera del bilancio e accendere mutui per coprire le maggiori spese.

Quindi si tratta di capire come il Governo vorrà affrontare questi nodi. Noi stiamo cimentandoci in una sfida: la preparazione di un bilancio che prescindendo dalla spesa storica, a budget zero; dobbiamo riformulare tutti le nostre politiche. Ma vogliamo capire quante risorse il Governo nazionale intenda assegnare alle politiche di protezione ambientale e questo è un problema che esula dalle nostre responsabilità di amministratori regionali.

M'incuriosisce anche, infine, capire quando possa essere attivato lo strumento dell'autofinanziamento sul mercato. Credo che in questa direzione ci siano responsabilità politiche delle regioni: dare gli strumenti, la capacità di investimento, gli strumenti giuridici necessari a questa sfida. Questo investe poi direttamente chi gestisce le agenzie.

Auguro anche al nostro istituto di ricerca (IRPET), che sarà chiamato a ragionare su queste questioni, di produrre risultati significativi e interessanti, e sono certo che lo farà come sempre.

I TEMI E I PROBLEMI DEL CONFRONTO IN ATTO

Questo è un Seminario di verifica e definizione di un progetto di lavoro di più ampio respiro, forse ambizioso e difficile, che però va “provato” fino in fondo per la continuità ed il consolidamento dei ruoli del sistema delle Agenzie ambientali.

La fase è tra le più delicate e complesse, ma è comunque dinamica, per una stagione di riforme non solo annunciate, ma già in moto.

Il progetto di lavoro e l'iniziativa odierna vogliono richiamare l'attenzione degli operatori ad ogni livello, sul tema essenziale del finanziamento delle Agenzie regionali ambientali e sulla sua caratterizzazione in senso autonomista.

I problemi, come sempre, e come sappiamo dall'esperienza, non positiva, vissuta con le Regioni e nelle Regioni, sono diversi ed ancora ingarbugliati. È vero, però, che le opportunità e le prospettive sono, almeno personalmente sono ottimista in tal senso, notevolmente accresciute rispetto soltanto al momento dell'entrata in vigore della 61/94. Sta a noi giocarle, con pazienza, trasparenza, continuità come pensiamo di fare a partire da oggi.

1. Anche se siamo tra addetti ai lavori, o quasi, il tema è tale che mi pare necessario qualche breve richiamo al quadro normativo di riferimento.

Partiamo dall'art. 03, 1° comma con l'istituzione delle Agenzie e la relativa “attribuzione delle funzioni, del personale, dei beni mobili, dei beni immobili, delle attrezzature, della dotazione finanziaria dei P.M.P.”.

E, ancora, “nonché delle funzioni, personale, attrezzature, dotazione finanziaria dei servizi delle USL adibiti alle attività tecnico-scientifiche di protezione dell’ambiente”.

In sostanza si è avuta, a partire da alcuni bilanci di esercizio del 1996, e si sta consolidando nel 1997, per il primo nucleo di Agenzie operative, una “dotazione finanziaria” che possiamo chiamare “di trasferimento”.

E, ancora, leggiamo l’art. 03, 2° comma, quando ricorda il principio categorico (ripetuto anche in altre occasioni per il bilancio dello Stato ma a fine percorso c’è sempre l’Agenzia, come nel caso dell’art. 11 Dlgs 22/97 “Ronchi” per il Catasto dei rifiuti), quando ricorda, dicevo, il principio categorico - siamo nel gennaio 1994, in una particolare e dura congiuntura della finanza pubblica: *“le Agenzie sono istituite senza oneri aggiuntivi per le Regioni”*.

Peraltro la preoccupazione è legittima e va annotato che soprattutto è mirata al personale; si fa di seguito riferimento immediato, infatti, all’utilizzazione del personale già in organico presso le Regioni stesse o presso enti finanziati con le risorse regionali.

E, poi, di seguito ancora l’art. 03, 4° comma che recita che “le leggi regionali definiscono (l’organizzazione) (la dotazione tecnica) (la dotazione di personale) e le risorse finanziarie delle Agenzie”.

Il riferimento generalizzato è alla “quota del fondo sanitario”, stante la correlazione stretta con la quota dello stesso destinata alla prevenzione: viene demandato alle Giunte (o ai Consigli Regionali) di fissare la percentuale, la quota cioè, secondo parametri che nelle norme sono diversamente indicati. Soltanto la legge toscana qualifica il contributo “a titolo di avviamento” annotandone la precarietà/transitorietà.

Una curiosità da annotare, a riprova della “connessione” sanitaria, anche gestionale, riguarda la legge dell’Emilia Romagna, ove è previsto che tale quota percentuale sia erogata mensilmente all’Azienda Sanitaria di Bologna che provvede, a sua volta, al trasferimento all’ARPAER.

È evidente, dunque, la connessione/derivazione dalle risorse della prevenzione collettiva per le risorse destinate alla protezione ambientale: dalla “costola” strutturale-organizzativa dei P.M.P. si va alla “costola” finanziaria essenziale di stretta derivazione.

In sostanza, come emerge anche dalle schede di sintesi dei bilanci delle ARPA che i colleghi hanno fornito, a parte la diversa situazione delle due Province autonome di Trento e di Bolzano, di cui potranno parlare meglio

i rispettivi direttori, si sta consolidando un'entrata, che oscilla quasi per tutti intorno al 75% dell'entrata complessiva, se non di più, di esclusiva derivazione dal fondo sanitario regionale.

Del fondo e della sua problematica se ne parla da troppi anni e se ne è discusso a lungo, e con lacerazioni, anche recentemente, tra Governo e Regioni, nel tentativo, parzialmente riuscito, di modificarne i parametri di trasferimento; non è il caso di parlarne oggi.

A mio parere, se pure è vero che in questo periodo di riforme "alluvionali" e di risorse scarse il fondo è l'unico ancoraggio sostanziale utile per il decollo operativo delle Agenzie, occorre che si operi prima possibile almeno lo sganciamento formale, nel bilancio regionale, della entrata delle Agenzie dal fondo. Voglio dire che per tutte le Agenzie debbono essere il bilancio regionale e il programma regionale di sviluppo o altri atti normativi specifici (le stesse leggi delle Agenzie, riviste e corrette) che debbono determinare la risorse di esercizio a titolo di contributo della Regione.

Occorre recuperare, in termini normativi, una certezza ed una autonomia contabile che oggi non abbiamo, e, comunque, occorre marcare l'autonomia dal "bilancio Sanità". La determinazione e l'erogazione della quota non può essere sottoposta alle decisioni "interne" al Piano Sanitario Regionale, come pure avviene, e di conseguenza alla "gestione diretta" del Dipartimento Sanità, con tutte le oscillazioni che ne conseguono.

Occorre, in questa fase di decollo per le Agenzie istituite e di comparsa delle nuove, il salto di una legittimazione autonoma della fonte finanziaria principale, senza esser costretti ogni anno, come succede in questi giorni a tutti noi, a percorrere "le altrui scale", quelle della Sanità e quelle del Bilancio, a volte accompagnati dall'Ambiente, a volte soli; in una tiritera poco costruttiva e talora tesa, che non serve a nessuno. Le Regioni, le nostre Regioni, devono essere le prime a fare chiarezza in materia.

L'emendamento presentato l'anno scorso dalle Regioni per la finanziaria '97 fu giudicato ovvio e non necessario. La norma statale demandava ed affidava alla Regione il compito di determinare la quota del fondo: cioè unificava ciò che le norme singole hanno disposto, senza alcuna certezza, però.

In attesa delle nuove normative e del consolidamento dei principi di federalismo fiscale, proprio sulla base delle considerazioni svolte su protezione ambientale, interesse nazionale e riforma del decentramento, richiamo anch'io l'art. 1, comma 2, della L. 59/97 e l'art. 59 del testo

della Bicamerale (*i livelli minimi comuni delle prestazioni concernenti ... la TUTELA DELL'AMBIENTE E DELL'ECOSISTEMA* e, ancor più ... l'art. 65 ... "*i servizi per i quali è richiesta uniformità di prestazione su tutto il territorio nazionale*" e, tra questi, quello della protezione ambientale (diritto fondamentale di cittadinanza) "*possono essere finanziati con fondi appositi a destinazione vincolata*".

Se la protezione ambientale è un servizio di interesse nazionale; se lo Stato deve, per questo servizio, individuare livelli minimi di prestazioni uniformi sul territorio, se lo Stato si deve assumere la responsabilità finanziaria di questi livelli minimi conferendo alle Regioni trasferimenti a destinazione vincolata, già nell'immediato dobbiamo fare, e velocemente, questo salto in più. Va determinata dalla sede statale, nell'ambito della "Finanziaria" la quota percentuale "minima" da assicurare agli interventi di controllo e di protezione ambientale esercitati dalle Agenzie regionali. Tale quota deve essere almeno pari all'1,25-1,5% nel caso che la quota della "prevenzione" si attesti intorno al 5 o 6%. È quel famoso 6% che da tempo è stato previsto nella normativa nazionale e che però quasi nessuna Regione osserva; un 6% che va invece velocemente guadagnato, come sollecita la stessa indagine del Comitato paritetico delle Commissioni Lavoro del Parlamento per l'attuazione piena (si fa per dire!) del Dlg. 626/94 sulla sicurezza e l'igiene del lavoro.

Per queste determinazioni da assumersi eventualmente da parte del Governo d'intesa con le Regioni, mentre si lavora alla revisione dei meccanismi di composizione e riparto del fondo sanitario, la Conferenza Stato/Regioni aveva istituito, nell'Aprile scorso, una commissione, a seguito dell'iniziativa appositamente assunta dal Ministro Ronchi, dopo la 1.a Conferenza nazionale delle Agenzie a Torino. Al Ministro diamo atto di coerenza e di impegno rispetto alla volontà di consolidare il sistema delle Agenzie ambientali, come promesso a Torino. Però non basta la buona volontà di Edo Ronchi.

In questi giorni i Sottosegretari On. Valerio Calzolaio, per l'ambiente e l'On. Senatrice Monica Bettoni, per la Sanità, mi hanno confermato che la commissione non è stata costituita e nulla è stato determinato, con la piena indifferenza dei Ministeri competenti e, a dir la verità, delle Regioni stesse. Non dobbiamo piangere, ma non possiamo neppure urlare di gioia.

Io credo che questo salto dobbiamo farlo da soli, dobbiamo pretendere alcuni "paletti" fermi, a partire dai quali le Regioni, con gli enti locali,

potranno utilizzare a pieno la loro discrezionalità (altri fondi, contributi, ecc.).

L'esperienza di questo primo biennio di esercizio ha dimostrato, anche comparativamente tra le diverse Agenzie, che occorrono, per una finanza di trasferimento e di esercizio equilibrata, senza troppi svolazzi, 100 milioni per unità di lavoro impegnata (di cui 75/80 vanno al costo del personale ed il resto copre i costi di esercizio). Forse sono in tutto 1000 miliardi a sistema agenziale completo (10.000 unità x 100.000.000 di lire).

Una goccia nel "mare magnum" dei problemi della finanza pubblica, di quella sanitaria e di quella ambientale. Un problema, dunque, al quale è possibile dare risposta. È molto difficile, invece, se quasi nessuno questa risposta la vuole dare e i più si affannano ad ostacolare ogni proposta dei pochi che se ne occupano.

2. A questa esigenza complessiva non ha dato risposta certa (e non poteva essere altrimenti) neppure il "tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi", la prima ecotassa (1996) istituita con previsione di destinazione di risorse anche alle ARPA.

La Dott.ssa Gianna Tonelli, su nostra richiesta, in pochi giorni, ha predisposto la nota esauriente che avete trovato in cartella su "Lo stato di attuazione, a livello regionale, della legge n. 549/95, art. 3, commi 24-40".

E di questo sentitamente La ringrazio a nome dei colleghi.

Alla nota rinvio, invitando a leggere, in particolare, le osservazioni sulle risorse di spettanza regionale.

Qui mi preme sottolineare che, a parte la Provincia di Bolzano (che prevede che l'intero gettito del tributo venga assegnato ai capitoli dello stato di previsione della spesa del bilancio provinciale per il finanziamento degli interventi a cura dell'Agenzia, una devoluzione, quindi, intera del gettito), a parte, dicevo, questa peculiare disposizione, se è vero che le Agenzie si vedono riconosciuta la spettanza di una parte delle risorse, nessuna garanzia quantitativa viene fissata, a loro favore, nelle leggi regionali di attuazione (solo la Liguria ha avuto questa previsione - 20% del fondo regionale - a favore dell'ARPAL per l'anno 1996).

3. Per le altre fonti di finanziamento, pur nella varietà delle previsioni normative, delle leggi regionali istitutive, i riferimenti sostanziali sono alle quote di Comuni e Province. Mi piace annotare che nel caso del Piemonte, la quota relativa è determinata nell'ambito del Comitato d'indirizzo.

E, poi, ancora, c'è in alcune norme il riferimento esplicito alla quota delle tariffe locali, ex art. 02, comma 4 (è il caso dell'ARPAL, e dell'ARPA della Valle d'Aosta).

In alcune norme si fa anche riferimento ad altri introiti derivanti da leggi istitutive di tributi e tariffe in campo ambientale e ad ulteriori finanziamenti da parte delle Province e dei Comuni.

Seguono poi "altri finanziamenti dal bilancio regionale", (per l'ARPAER è previsto un contributo annuale di finanziamento).

Seguono poi i finanziamenti statali e comunitari su specifici progetti.

E, infine, i proventi per le prestazioni rese. In questo caso voglio annotare che al momento solo per l'ARPAL cioè dalle norme della Regione Liguria, è prevista la determinazione delle tariffe da parte dell'Agenzia.

Le risorse effettive che possono cumularsi nelle fonti di finanziamento sopra citate e che ad oggi si stanno consolidando per le Agenzie operative, secondo il quadro dei proventi fornito dai colleghi, oscillano dal 10% dell'ARPA Valle d'Aosta, al 5-6% dell'ARPA Liguria (previsto per il 1998, dove la quota del fondo sanitario raggiunge però quasi il 90%), all'11% dell'ARPA Piemonte, all'8,5% della Toscana, al 16% circa dell'ARPAER.

4. Ma la questione sostanziale che voglio porre è quella che deriva dall'art. 02, comma 4 nell'ambito di quell'art. 02 che, non a caso è denominato "Funzioni amministrative delle Province".

Come ricorderete in questo articolo si parla di "apposite convenzioni stipulate con le Regioni (comma 2)" che, secondo criteri stabiliti nelle stesse, pongono le strutture tecniche provinciali della Agenzia regionale "alle dipendenze funzionali delle Province".

Il comma 4, come ricorderete, parla degli "accordi di programma" promossi dalle Regioni fra i soggetti interessati, ai fini della determinazione dei costi necessari per lo svolgimento delle attività di controllo ambientale, costi che sono da considerare ai fini della determinazione delle tariffe locali (relative alla gestione della risorsa idrica - acquedotto, fognatura, depurazione - ed alla gestione dei rifiuti) e, poi, ai fini del trasferimento dei relativi importi ai soggetti competenti. Il comma poi prosegue, ancora richiedendo alle Regioni la redazione di relazioni preventive e consuntive, che le stesse avrebbero dovuto pubblicare, in merito alle attività di controllo provinciali (mezzi personali, reali, finanziari disponibili, tipo e quantità dei controlli effettuati, tipo e quantità dei mezzi effettivamente utilizzati); ma, ahimè, relazioni che avrebbero dovuto essere redatte in "conformità

alle direttive all'uopo emanate dal Ministro dell'Ambiente, di concerto con il Ministro del Tesoro". Di queste direttive non si ha traccia; nessuno, che ci risulti, se ne è mai occupato e, a cascata, l'inadempienza, è collegiale e continua con tutte le aggravanti, ma anche le attenuanti del caso. Tra le attenuanti sta il fatto che solo in quest'anno 1997 si è presentato sulla scena confusa del "sistema Paese" un sistema di Agenzie ambientali, tra loro in cooperazione e in stretto rapporto di sussidiarietà e cooperazione con l'ANPA.

È un sistema "in fieri" che noi vogliamo far crescere, che a qualcuno dà noia, crea problemi solo per il fatto di esistere.

Vi sembrerà assurdo, ma crea problemi anche il Consiglio nazionale delle Agenzie ambientali, l'organismo che ha promosso questa iniziativa seminariale che rischia, teme qualcuno, di soffocare gli organi di amministrazione propri dell'ANPA.

Alcuni uomini (o donne) protagonisti, di questo ultimo centro sinistra, sono rigorosi fino allo zelo, quando si tratta di tutelare, però, prerogative degli organismi centrali, purché siano.

Ma al di là della divagazione, che troverà modo di esplicitarsi in altre sedi ancora, andiamo al concreto.

Non c'è ancora alcuna convenzione operante, ai sensi dell'art. 02, 2° comma, tra Regioni e Province.

Non c'è, tantomeno, alcun accordo di programma, come previsto allo 02, quarto comma, alle viste. La dinamica alluvionale della finanza degli enti locali ha già cambiato la norma richiamata nell'articolo (la Legge 23.12.1992, n. 498, i famosi provvedimenti d'urgenza del Governo Amato).

Ora, dopo diverse normative nei collegati alle finanziarie, siamo all'ultimo riordino della finanza regionale e locale, previsto dalla L. n. 662 del 23.13.1996 (art. 1, comma 175 e art. 3, commi 143/157).

Il combinato tra 02, 4° comma della 61/94 e la 498/92 non è stato dunque ad oggi, attuato. In concreto qui vorrei riaffermare che:

- la Legge 61/94 ha al centro il problema del riordino dei controlli verso la protezione ambientale - perno e strumento di questo riordino, per le Regioni e per le Province, in particolare, oltre che per le comunità locali, sono le Agenzie per la protezione ambientale, che si chiamano regionali perché istituite con normativa regionale, ma sono strumento al servizio

delle Province e dei Comuni, tant'è che debbono porre le strutture tecniche provinciali alle dipendenze funzionali delle Province.

Per fare cosa? Non credo per incrementare lo scarso esercito, tra l'altro malamente armato, che con i LIP, prima e i PMP dopo ha lavorato, dagli anni sessanta, per episodi, sulle problematiche ambientali.

Se come dicono il primo comma dell'art. 01 della 61 e soltanto la lett. h dello stesso articolo, per non citare tutte le altre, "compito delle Agenzie sono le attività tecnico-scientifiche connesse all'esercizio delle funzioni pubbliche per la protezione dell'ambiente" (quindi tutte quelle in continuo aumento e lievitazione, anche proprio per le Province), che consistono, tra l'altro, anche, credo, nei controlli di fattori fisici, chimici e biologici di

- inquinamento acustico
- dell'aria
- delle acque
- e del suolo,

ivi compresi quelli sull'igiene dell'ambiente (lett. h, comma 1, art. 1, l. 64/91).

Occorre allora fare qualcosa: fare ora, quello che necessariamente, diciamo così, per quattro anni è rimasto fermo.

Le relazioni sulle attività di controllo provinciali (ultimo capoverso, 4 comma 02), vanno fatte, con le direttive o senza del Ministero dell'Ambiente. Il problema del quadro conoscitivo del sistema dei controlli e delle risorse destinate in un Paese in cui il tema della protezione ambientale, del controllo e della vigilanza cambiano ogni giorno va velocemente affrontato. Va dato atto a Ronchi che almeno una nuova "Relazione sullo stato dell'ambiente" dignitosa ci è stata consegnata, dopo cinque anni di attesa.

Giustamente poi, in quasi tutte le normative regionali siamo rimasti ancorati, per il livello delle prestazioni alla quantità ed alla qualità di quelle prestazioni fornite al 1994, subito dopo il referendum. E queste sono coperte dalla dotazione finanziaria di trasferimento. Non sarebbe così: i quattro anni, il contratto, ecc. ma prendiamo per buono l'assioma.

La platea è consapevole del cambiamento quantitativo e qualitativo prodotto nella domanda complessiva di controllo del sistema Ambiente: basta pensare, guarda caso, ai rifiuti (Decreto Ronchi), alla Galli (risorse idriche), all'inquinamento acustico (477) ecc. per misurare la quantità, lasciando da parte la qualità. E sugli alimenti, che dobbiamo dire, in

termini di quantità e qualità, quando, finalmente, entro un anno o accrediteremo i laboratori, o usciamo “fuori dal mercato” (e le prime direttive sono dei primi anni novanta!).

Allora delle due l'una: e io scelgo, come Corrado Guzzanti, la seconda. La prima è quella di gestire al meglio le risorse, neanche tutte, trasferite dall'arcipelago della sanità (pochi centri di eccellenza, tanta dispersione, scarsi mezzi, pochi adeguati tecnologicamente, meno di un quarto delle situazioni a norma, ecc. ecc.); cioè si va avanti, all'italiana, questuando, lamentandoci, arrangiandosi, rinviando e si gestisce, se ci riusciamo, il personale con il nuovo contratto, che noi non abbiamo neanche pensato, insieme agli altri, perché non c'eravamo.

Oppure la seconda, quella che noi preferiamo: chiediamo indirizzi di governo ad ogni livello, nazionale, regionale e provinciale precisi e determinati; “serviamo”, ci adoperiamo strumentalmente come è nostro compito, perché siano raggiunti gli obiettivi prioritari, cioè ci rimbocchiamo le maniche, ma vogliamo anche Agenzie che hanno o sono progressivamente messe in condizioni di avere una vera autonomia tecnico-giuridica, amministrativa, contabile soltanto sotto la vigilanza dei massimi organi sovrani del decentramento: i consigli regionali, le assemblee provinciali, i sindaci dei Comuni con i loro consigli.

Se vogliamo il “sistema qualità” dobbiamo avere tutte le certificazioni del caso, a partire dalla sicurezza e prevedere costi di “accreditamento” e di mantenimento dei laboratori con costi prevedibili, allo stato, per almeno 150.000.000 cadauno, mi dicono i tecnici. E così via.

In sostanza occorre conoscere, a partire almeno dal 1998, se esiste per le Agenzie per la protezione ambientale una risorsa certa, un fondo di garanzia per lo sviluppo: senza esasperazioni e corse, ma con una progressione costante che oltre che farci entrare, anche da questo lato, in Europa ci consenta di rimanerci ad un livello dignitoso.

Basta scorrere le direttive comunitarie di più recente generazione, (la seconda VIA, l'IPCC, le sostanze pericolose, ecc.) oltre quelle tardivamente recepite dagli anni '90, e in gran parte inattuata, per comprendere la nostra, crediamo legittima, preoccupazione.

Per pervenire alle convenzioni, per determinare le componenti di costo del controllo, per redigere le direttive, noi, ANPA ed ARPA tutte, siamo qui pronti a collaborare. Siamo in periodo, ancora, di emergenze continue

e di scarse risorse per tamponarle: non ci possiamo permettere di lavorare senza un obiettivo di "governo" chiaro, con le dovute scalature di priorità.

5. Per i proventi da corrispettivo, l'ultimo pezzo del mosaico delle risorse, occorre che analizziamo in profondità le problematiche connesse alle tariffe. Due mi sembrano i nodi essenziali e le domande a cui rispondere.

Deve esistere un ruolo ed un soggetto a livello nazionale deputato alla determinazione delle tariffe minime delle prestazioni di servizi quali quelli inerenti l'attività di controllo e protezione ambientali?

E se sì, è corretto che l'unico riferimento di una qualche attualità sia quello delle tariffe minime determinate dal Ministero di Grazia e Giustizia in rapporto con i diversi ordini professionali interessati, quando esistono? C'è, ci deve essere, ci sarà un ruolo per l'Ambiente? E se, come crediamo e sosteniamo, la determinazione e l'articolazione della tariffa va correlata alla qualità del servizio di protezione ambientale che si intende offrire, è possibile che rappresentando e motivando tutte le componenti del costo, sia l'Agenzia a determinare autonomamente il sistema di tariffe, lasciando alla Regione una funzione di vigilanza, quale quella che esercita in senso più generale?

La comunicazione della Dott.ssa Caselli prevista nel pomeriggio sul tema essenziale della tariffa dei servizi idrici ed il finanziamento della protezione ambientale fornirà già oggi utili spunti per il dibattito. Un dibattito che deve porre problemi, temi di approfondimento, fornire indirizzi per arricchire e meglio definire il progetto di lavoro presentato dall'Istituto regionale toscano per la programmazione economica.

Le soluzioni, se saremo bravi e coerenti, le potremo discutere ai seminari già previsti per il prossimo anno.

IL SISTEMA DELLE AGENZIE PER LA PROTEZIONE AMBIENTALE:
IL QUADRO ISTITUZIONALE

1 - L'Osservatorio sulla legislazione ambientale, che il Dipartimento di diritto pubblico dell'Università degli studi di Firenze, in collaborazione con il Ceradi Luiss, ha di recente attivato, privilegia - anche per la specifica competenza dei ricercatori che ne fanno parte - la ricerca sul diritto dell'ambiente sotto il profilo del diritto costituzionale: cioè dei principi che è possibile enucleare dalla complessa normativa che in modo alluvionale interviene in questo settore. Secondo il nostro punto di vista, il legislatore dovrebbe, infatti, ricercare un approccio sistematico e non muoversi solo sul versante delle discipline di settore, insistendo nel costruire diritto amministrativo speciale riferito alla tutela dell'ambiente. Secondo le più recenti tendenze del diritto amministrativo e del diritto costituzionale, si devono ricercare ed affermare principi di coerenza sul piano delle norme costituzionali, effettuando una verifica puntuale, sul campo, dei valori e dei principi, così come viene richiesto dal riconoscimento dei c.d. nuovi diritti (ai quali certamente appartiene il "diritto all'ambiente", nella sua accezione più lata).

Le difficoltà di inquadramento dei profili istituzionali, anche sul piano giuridico, dei problemi posti dalla tutela dell'ambiente, sono la diretta conseguenza: della trasversalità degli interessi coinvolti rispetto ai molteplici settori di attività pubblica; della stessa incertezza sul piano tecnico-scientifico dei fenomeni da disciplinare; del carattere emergenziale degli inter-

venti che devono di volta in volta essere attivati. Ciò implica la necessità di individuare nuove soluzioni, nuove tecniche di produzione normativa, con una attenzione particolare al moltiplicarsi di una necessaria delegificazione e del rinvio alle normative tecniche.

Anche sul piano dei profili organizzativi, vi è la necessità di individuare nuovi modelli di amministrazione e di innestare o rivitalizzare forme innovative di organizzazione nel tessuto burocratico tradizionale.

Per questo è opportuno inserire, nella ricerca di cui si propongono in questa sede le linee di sviluppo, la definizione della cornice istituzionale in cui si muovono le agenzie.

Non solo perché è di volta in volta necessario verificare l'assetto di queste istituzioni (nate di recente, con ancora i caratteri della emergenza istituzionale seguita alla decisione referendaria che ha posto fine al principio della confluenza dei controlli ambientali nei controlli sanitari; e comunque ispirata ad un modello di amministrazione emergente - quello delle c.d. amministrazioni o agenzie indipendenti - non chiaramente definito sia nel contesto europeo che nel contesto italiano); ma anche perché è quasi ovvio sottolineare che le regole e le esigenze di finanziamento delle istituzioni sono presupposti ed effetto del modello organizzativo prescelto. L'autonomia, l'indipendenza, l'efficienza del modello organizzativo dipendono dalla natura e dalla portata quantitativa e qualitativa degli strumenti prescelti per il finanziamento; ma la chiarezza nella definizione degli obiettivi e delle esigenze che sul piano organizzativo si vogliono raggiungere e rispettare è il presupposto ineliminabile di ogni indicazione sul finanziamento.

Il ruolo del costituzionalista e del giuspubblicista è quindi forse opportuno, ma segnato da un forte limite. Il giurista si deve fondare, se vuole attenersi rigorosamente al suo ruolo e al suo metodo, sul diritto positivo vigente.

Nel caso delle agenzie per la protezione dell'ambiente, il quadro normativo è ancora in notevole evoluzione: non solo perché la legislazione regionale che ha dato vita alle prime dieci agenzie è tuttora in fase di attuazione e di concreta applicazione, ma anche perché mancano all'appello le norme istitutive di altre undici agenzie; ma soprattutto perché si è in una fase di profondo ripensamento del sistema delle autonomie locali e dei servizi che dalle autonomie locali devono essere svolti (basti pensare all'attuazione della delega di cui alla prima legge di riforma

dell'amministrazione proposta dal Ministro Bassanini - legge n. 59 del 1997 - e alle linee di profonda riforma della forma di Stato che stanno per essere proposte dalla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, che sta per giungere alla conclusione del suo lavoro referente entro il prossimo ottobre).

Quindi, nel mio intervento, mi limito a dare indicazioni di tendenza e individuare problemi, allo scopo di mettere in evidenza i vincoli e gli obiettivi di livello istituzionale che le agenzie devono avere presenti nella costruzione del sistema di finanziamento.

Su questo piano si possono già indicare, con una certa sicurezza, alcuni punti fermi; ovvi per chi si occupa professionalmente del settore, ma comunque importanti per impostare correttamente il problema istituzionale.

2 - In primo luogo, l'ambiente viene ormai considerato dalla giurisprudenza - ed in particolare dalla giurisprudenza costituzionale - come un valore unitario costituzionalmente tutelato, fondato sui principi ricavabili implicitamente dagli artt. 9 (tutela del paesaggio dei beni del patrimonio culturale), 32 (come presupposto del diritto e dell'interesse della collettività ad un ambiente salubre), 41 (in cui la sicurezza e la salute costituiscono un limite alle attività economiche che implicitamente dà rilievo istituzionale al tema dello sviluppo sostenibile), 44 (con il riferimento al razionale sfruttamento del suolo, che anche in tal caso esige il contenimento e il bilanciamento tra le esigenze produttive e quelle del rispetto degli equilibri ecologici) della nostra Costituzione. Si tratta di un dato positivo pienamente confermato dalle affermazioni esplicite contenute nelle competenze statali in materia di ambiente fissate dalla legge n. 59/1997 (art. 1, comma 4, lett. c; All. 1 - previsto dall'art. 20, comma 8 - punti 9, 11, 15, 26, 37, 42, 43) e dal progetto della Commissione bicamerale (art. 58, comma 1, lett. u, e v; comma 2, comma 4).

Il riconoscimento del diritto all'ambiente non corrisponde al riconoscimento di un diritto fondamentale della persona, secondo quella che è una concezione affermata in dottrina (confermata anche da giurisprudenza della Corte di cassazione), bensì sicuramente alla fissazione di un valore di livello costituzionale, a sua volta matrice di diritti costituzionali perfetti e azionabili, tale da fondare il "diritto costituzionale all'ambiente" come diritto sociale condizionato.

Come principio programmatico, il diritto sociale all'ambiente non ha un valore meramente simbolico, ha una portata giuridica indubbia (come è per

tutte le norme costituzionali, per le quali non è possibile distinguere giuridicamente la natura programmatica dalla natura precettiva). Da tale previsione, infatti, scaturisce non solo la piena ammissibilità (nonché - per alcuni - la necessità) di strumenti finanziari in grado di supportare politiche ambientali (fondi ambientali per il finanziamento dei programmi di risanamento ambientale, nelle ipotesi di danni ambientali non attribuibili a singoli responsabili; affermazione del principio "chi inquina paga"; introduzione di tasse energetiche o di altri strumenti fiscali); ma la stessa possibilità di individuare ulteriori principi e nuove posizioni soggettive attive che possono costituire condizione per l'attuazione del principio.

Dall'affermazione del diritto all'ambiente come principio programmatico e come diritto sociale deriva la necessità dell'attivazione da parte degli organi pubblici di strumenti organizzativi, stabili, diretti a tutelare gli interessi ambientali.

Il finanziamento delle agenzie per l'ambiente costituisce quindi una voce della spesa pubblica diretta ad attuare un diritto sociale, un obiettivo costituzionalmente garantito per lo sviluppo della persona e della comunità e in particolare le agenzie per la protezione dell'ambiente, come organi di informazione tecnico-scientifica e di controllo delle attività che interessano la tutela dell'ambiente, sono in grado di garantire uniformità ed equità nell'attuazione di questo obiettivo. La necessità di un finanziamento stabile di queste strutture è la mera conseguenza dell'affermazione del diritto sociale all'ambiente.

Su questo piano non si può non notare come l'insufficienza della spesa pubblica relativa alla tutela degli interessi ambientali sia espressione di una miopia legata a risposte emergenziali e non a scelte strutturali di politica ambientale, che sono invece indispensabili in questa materia.

3 - Una seconda premessa si collega con la circostanza che la rete delle agenzie nazionali e regionali, in Italia, costituisce il tassello della più ampia rete delle agenzie europee, collegata e coordinata con l'Agenzia europea per l'ambiente con sede a Copenhagen. L'esigenza di un finanziamento stabile di queste strutture è la conseguenza di un puntuale adempimento della normativa comunitaria, sottolineato con forza, con riferimento alle agenzie regionali e provinciali dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 356 del 1994, che affermava l'esigenza di assicurare la presenza di appositi ed autonomi organismi tecnici su tutto il territorio nazionale, in modo da rendere, tra l'altro, agevole ed omogenea la raccolta e

la elaborazione di dati in materia ambientale e consentire l'esercizio indipendente dell'attività di consulenza e di controllo tecnico.

Un obbligo che il ministro Ronchi ha ribadito, nell'ipotizzare l'esercizio dei poteri sostitutivi per giungere alla attivazione delle agenzie, nelle regioni ancora prive di tale struttura organizzativa.

4 - Una terza premessa deriva dalla circostanza che - come risulta anche dal diritto comunitario che ha prescelto questo modello di agenzia - la struttura organizzativa delle agenzie per la protezione dell'ambiente tende a soddisfare il profilo più rilevante che caratterizza il diritto dell'ambiente e cioè il principio dell'informazione e della partecipazione in materia di decisioni ambientali: momento centrale delle politiche ambientali, presupposto ineliminabile per consentire la tutela, in attuazione del diritto alla informazione ambientale che le agenzie sono chiamate a garantire.

Le strutture delle agenzie, in quanto in grado di consentire l'effettività di questo diritto, hanno la necessità di un potenziamento e di un autonomo finanziamento.

Il quadro normativo descritto nella relazione presentata a Torino in occasione della "Prima conferenza nazionale sulle agenzie ambientali" (10, 11, 12 marzo 1997) ha subito negli ultimi interventi legislativi (della Regione Veneto, l.r. 18 ottobre 1996, n. 32; della Regione Marche, l.r. 2 settembre 1997, n. 60 e della Regione Basilicata, l.r. 19 maggio 1997, n. 27) una conferma con alcuni ulteriori sviluppi.

Tale quadro permette di individuare i profili problematici, che esigono un approfondimento, ma permette anche di sottolineare ulteriormente il carattere profondamente innovatore dei principi cui si è ispirata la legge n. 61 del 1994, così come ha potuto sottolineare la Corte costituzionale nella già citata sentenza n. 356/94: la definizione e la delimitazione delle attività tecnico-scientifiche per la protezione dell'ambiente; l'istituzione di appositi organismi con compiti tecnici, dotati di autonomia e separati dagli organi di amministrazione attiva; l'attribuzione all'Agenzia nazionale di poteri di indirizzo e di coordinamento tecnico. Principi che nel dettaglio sono noti ma che non trovano nella stessa disciplina della legge n. 61 del 1994 una chiara indicazione delle necessarie fonti di finanziamento. La legge n. 61 del 1994 si limita ad indicare la necessità del trasferimento alle agenzie regionali delle dotazioni organiche, strumentali e finanziarie degli enti o uffici le cui funzioni sono attribuite alle o assorbite nelle agen-

zie regionali. Ma tutte le funzioni affidate alle agenzie, in base alla legge del 1994, implicano necessariamente una stabilità di finanziamento.

A queste ovvie considerazioni si devono aggiungere i profili problematici che implicano la necessità di una ulteriore ricerca ed approfondimento sistematici.

5 - In primo luogo, la tipologia delle funzioni che possono essere attribuite a queste nuove strutture organizzative.

Su questo piano sembra rilevante la metodologia utilizzata dalla legge di delega n. 59 del 1997, che prevede la razionalizzazione della ridistribuzione delle competenze degli organi centrali solo dopo la precisazione del conferimento delle funzioni a livello regionale e locale.

E infatti necessario ribaltare il criterio fin qui seguito nell'organizzazione degli interessi ambientali: l'attivazione prima degli organi e poi la definizione delle funzioni.

E invece necessario definire prima in modo chiaro le funzioni e poi individuare le strutture organizzative da finanziare.

Nelle leggi regionali che sono state fin qui approvate, per l'attivazione delle agenzie per l'ambiente, le regioni non hanno raggiunto l'obiettivo di definire e limitare le competenze delle agenzie, hanno semmai teso ad allargare ulteriormente l'elenco di tali funzioni, già contenuto nella legislazione nazionale. Ma lo stesso art. 0.3, comma 3, della legge n. 61 del 1994 prevedeva che le agenzie si organizzassero "in settori tecnici corrispondenti alle principali aree di intervento", al "fine di assicurare efficacia e indirizzi omogenei alla attività di prevenzione, di vigilanza e di controllo ambientali, nonché di coordinamento con l'attività di prevenzione sanitaria". Bisogna poi segnalare che in materia è intervenuto il d.p.r. 4 giugno 1997, n. 335, diretto a disciplinare le modalità organizzative dell'ANPA in strutture operative. A tal fine l'art. 1 prevede che l'organizzazione dell'ANPA si articola in aree dipartimentali e di servizi a carattere amministrativo-gestionale. I dipartimenti poi coordinano i settori e i laboratori a carattere tecnico-scientifico, mentre per quanto riguarda i servizi, si prevede un'articolazione di questi in uffici funzionali. Sono inoltre istituiti i seguenti dipartimenti e servizi: a) dipartimento stato dell'ambiente, controlli e sistemi informativi; b) dipartimento prevenzione e risanamento ambientale; c) dipartimento rischio tecnologico e naturale; d) dipartimento rischio nucleare e radiologico; e) dipartimento strategie integrate, promozione, comunicazione; f) area di servizi giuridici, amministrativi e gestionali. Per

quanto attiene alla vigilanza ed al controllo, si prevede che questi vengano esercitati dal Ministero dell'ambiente con direttive, che fissano gli obiettivi che devono essere raggiunti nello svolgimento delle funzioni e dei compiti dell'Agenzia.

La legislazione nazionale, sul piano sostanziale, non ha fin qui contribuito ad una individuazione chiara dei settori, né ad un accorpamento delle funzioni nei vari ambiti della tutela dell'ambiente. Ma ciò è comprensibile, anche perché la ridefinizione delle funzioni passa attraverso una puntuale definizione delle competenze decentrate e lo scioglimento del difficile nodo del rapporto tra il Ministero dell'ambiente, con le sue funzioni di coordinamento e l'Agenzia nazionale dell'ambiente, con le sue funzioni tecnico-scientifiche che egualmente devono tendere al coordinamento delle attività informative di indirizzo tecnico-scientifico nei confronti degli organi regionali e degli altri organi statali

La costituzione di un ente ministeriale in grado di svolgere una funzione di coordinamento non ha fino ad oggi prodotto i risultati sperati, dal momento che la legislazione ha mantenuto i suoi caratteri di settorialità e parzialità di intervento; le stesse competenze del Ministero dell'ambiente si sono sovrapposte, senza sostituirle alle competenze che, in materia attinente alla tutela dell'ambiente, sono rimaste nella responsabilità di altri ministri (il Ministro dello sviluppo agricolo, che coordina le azioni di sviluppo dell'ambiente, nello svolgimento delle attività agricole, coordinandosi con il Ministero dell'ambiente, in materia di difesa del suolo e di gestione dei parchi e delle riserve naturali; il Ministro del bilancio, che ha competenze in materia di programmazione delle spese, ivi comprese quelle in materia ambientale; il Ministro della difesa civile, competente per le emergenze ed i grandi rischi; il Ministro dei beni culturali ed ambientali, cui compete la protezione del paesaggio, dei beni storici, artistici e culturali, che ha competenze anche nella valutazione di impatto ambientale per i progetti che interessano i beni affidati alla sua tutela; il Ministro della sanità, competente per l'applicazione delle norme in materia di inquinamenti dell'acqua, dell'aria e del suolo, nonché in materia di tutela dell'ambiente interno, tutela della salute dei lavoratori e tutela dell'interno delle abitazioni; il Ministro dell'industria e commercio, che ha ampie competenze in relazione agli effetti sull'ambiente delle attività industriali e in materia di risorse energetiche e minerarie; il Ministro dei trasporti, che è competente in tema di effetti sull'ambiente delle attività relative ai traspor-

ti su rotaia, su gomma e per mare; il Ministro dei lavori pubblici che ha competenze in materia di lavori relativi alle infrastrutture - in particolare quelle della viabilità - in materia anche di opere idrauliche e di difesa del suolo; il Ministro dell'istruzione, che coordina le attività di educazione ambientale; il Ministro degli affari esteri che coordina le azioni dell'Italia nella formazione delle convenzioni internazionali e nella partecipazione alle relative organizzazioni internazionali che hanno competenza in materia ambientale; il Ministro dell'interno che viene coinvolto nei provvedimenti in materia di emergenze ambientali, rischi di incidenti rilevanti e utilizzazione di sostanze tossiche e nocive, in attuazione della sua competenza generale in materia di sicurezza pubblica).

Le proposte di riforma su questo piano sono da collegare al più ampio disegno di riorganizzazione della pubblica amministrazione (avviata già a partire dal Governo Amato, ed oggi giunta alla tappa forse decisiva delle c.d. leggi Bassanini, n. 59 e n. 127 del 1997). Sul piano organizzativo tali riforme potrebbero condurre all'obiettivo (delineato in alcune proposte formulate da commissioni ministeriali) di istituire un Ministero per il territorio e l'ambiente, che dovrebbe essere competente in via esclusiva sulla pianificazione urbanistica, la tutela del paesaggio, la difesa del suolo, la tutela dell'ambiente, l'approntamento delle infrastrutture. Le linee della riforma sono peraltro tuttora incerte: per alcuni sarebbe opportuno accorpare le funzioni ed il coordinamento in materia di tutela dell'ambiente nell'ambito dell'attuale Ministero dei lavori pubblici; per altri occorrerebbe invece tener conto anche delle notevoli incidenze che hanno sull'attività industriale le regole e la disciplina normativa sull'ambiente, coordinando nella struttura ministeriale anche le competenze del Ministro dell'industria.

Solo in alcune leggi regionali si coglie il tentativo di organizzare per settori le funzioni fondamentali delle agenzie.

Al di là della mera ripetizione della classificazione delle funzioni di cui alla legge n. 61 del 1994 in alcune leggi regionali si individuano con chiarezza le quasi ovvie aree di intervento, una tendenza all'espansione delle competenze che risulta suggerita non soltanto da particolari realtà locali, ma anche dalla naturale tendenza delle amministrazioni che assumono nuovi ruoli nell'ambito della struttura organizzativa pubblica ad attirare su di sé le aspettative e le attribuzioni di funzioni che altrimenti si riterrebbero difficilmente svolte con efficienza.

Si tratta peraltro di una tendenza che rischia di rendere difficile il decollo delle nuove strutture organizzative e rende più problematica la ricerca di una definizione più chiara delle funzioni che le agenzie devono svolgere.

Queste conclusioni non sembrano da modificare alla luce delle più recenti leggi regionali sopravvenute. La legge regionale della Basilicata si limita a prevedere che la direzione generale si articoli in settori, strutturati in uffici e servizi: settore amministrativo, per gli affari generali, giuridici, amministrativi, contabili e del personale dell'Agenzia; settore sistema informativo, monitoraggio, prevenzione e controlli; settore progettazione e produzione servizi (art. 13, legge n. 27/1997). Anche la legge regionale delle Marche prevede semplicemente l'articolazione dell'ARPAM in una struttura centrale, in Dipartimenti provinciali e in Servizi territoriali, individuando le funzioni di competenza della struttura centrale (gestione del personale, del bilancio e del patrimonio; coordinamento tecnico-scientifico delle attività; formazione e aggiornamento del personale; ogni altra attività di carattere unitario), senza prevedere specifici settori riferiti alla disciplina sostanziale di tutela ambientale.

6 - Non vi sono dubbi che le agenzie sono attualmente strutturate, anche per la loro origine dai presidi multizonali di prevenzione, come organi strumentali di controllo e di vigilanza e di supporto tecnico-scientifico alla amministrazione attiva, secondo il modello tedesco; secondo un modello, cioè, che rende indispensabile la correlazione dell'attività delle agenzie con quella dell'amministrazione attiva e fa dipendere il finanziamento e il reperimento delle risorse per questo tipo di attività direttamente dalle decisioni dell'organo di vigilanza.

Ma nella prospettiva di una affermazione di un ruolo autonomo ed indipendente delle agenzie vi è l'inserimento di queste organizzazioni nel sistema dell'informazione ambientale che è suggerito dal modello dell'Agenzia europea per l'ambiente. L'attività informativa e conoscitiva svolta dalle agenzie permetterebbe una distinzione netta dalla attività dell'amministrazione attiva e dalla stessa attività di supporto e di istruttoria tecnica, strumentale alla attività di controllo svolta dalle amministrazioni. In questo senso l'inserimento delle agenzie regionali nelle reti di informazione attivata a livello nazionale dall'Anpa e a livello europeo dall'Agenzia europea dell'ambiente, consentirebbe di ricercare una nuova legittimazione sia formale che sostanziale. Ma il finanziamento di questo tipo di impostazione implica una scelta di politica ambientale che deve essere fatta a livello na-

zionale in adempimento degli obblighi comunitari e del riconoscimento del ruolo decisivo che questo tipo di funzione può svolgere per giungere ad una efficace azione a tutela dell'ambiente.

E ovvio che il ruolo delle agenzie per la ricerca e lo sviluppo di nuove tecnologie e di indicatori di qualità ambientale, può raggiungere risultati soltanto se ed in quanto si abbia un investimento adeguato nel settore. Nell'ambito di quest'ultima prospettiva di sviluppo delle agenzie, ovviamente il rapporto con gli istituti di ricerca universitaria e con gli istituti di ricerca scientifica presenti nel nostro ordinamento diventa essenziale anche ai fini di un corretto equilibrio dei relativi finanziamenti.

7 - Un secondo nodo problematico che suggerisce l'opportunità di approfondimento della ricerca è quello relativo alla individuazione del modello organizzativo. In proposito le indicazioni della legge n. 61 del 1994 sono essenzialmente limitate alla posizione di un vincolo connesso alla vigilanza regionale sulle nuove strutture e alla necessità di garantire il collegamento delle agenzie con la rete di coordinamento nazionale che fa capo all'Agenzia nazionale per l'ambiente (anche questo aspetto è stato sottolineato efficacemente dalla sentenza della Corte costituzionale n. 356 del 1994).

La scelta del modello organizzativo fin qui fatta da parte della legislazione regionale che ha dato attuazione alla legge n. 61 del 1994 è strettamente correlata con il modello tradizionale dell'ente strumentale (esplicitamente richiamato in numerose leggi regionali) con margini di autonomia organizzativa e gestionale molto limitati e con rilevanti condizionamenti derivanti dai poteri di vigilanza e di indirizzo che la regione può esercitare sia attraverso l'approvazione dei bilanci sia attraverso l'approvazione di programmi e di puntuali indirizzi delle agenzie (indirizzi che si riferiscono anche alle convenzioni che le agenzie debbono stipulare per lo svolgimento delle singole attività e alla individuazione delle tariffe per i servizi prestati dalle agenzie). Nell'ambito di tale modello si inquadra la individuazione del direttore dell'agenzia secondo criteri di managerialità e di indipendenza peraltro collegati strettamente ad una visione burocratica dell'organo (solo in poche leggi - ad es. da ultimo quella della Regione Basilicata, art. 7, comma 8 - sono richiesti requisiti di carattere tecnico-scientifico per l'assunzione di questa posizione di responsabilità). Ciò è confermato anche dalla revocabilità del direttore disciplinata sulla base dei criteri predeterminati espressamente dalla legge regionale

secondo le modalità che caratterizzano anche la scelta e modalità di revoca dei direttori delle aziende sanitarie locali.

In conclusione il modello organizzativo deriva e si collega più facilmente alla gestione delle funzioni già attribuite ai presidi multizonali di prevenzione che non alle nuove ed incisive funzioni che nella tutela dell'ambiente le agenzie regionali sono chiamate a svolgere.

8 - In questa direzione, una possibilità di sviluppo diverso può derivare sin d'ora dal carattere multireferenziale che le agenzie possono avere nei confronti dei vari enti dai quali dipendono o con i quali sono tenute a collaborare (regione, province, comuni, aziende sanitarie locali; nonché - sul piano della rete informativa nazionale - l'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente e l'Agenzia europea per l'ambiente). Sviluppando questo carattere multireferenziale attraverso l'assunzione di un ruolo dell'azione di coordinamento delle competenze tecniche-scientifiche presenti negli apparati burocratici dei vari enti con i quali essa si viene a rapportare, si potrà raggiungere una assunzione di capacità e di legittimazione autonoma delle agenzie che può condurle nell'ambito del modello di amministrazione separata dalla politica contingente e dagli organi di amministrazione attiva, che si sta sviluppando nel campo delle c.d. autorità indipendenti e delle agenzie autonome e neutrali sia nel nostro ordinamento che nell'ordinamento europeo.

In proposito è ormai pacificamente riconosciuta l'impossibilità di fare riferimento ad una categoria unitaria di autorità indipendenti, e la necessità di affrontare invece caso per caso i problemi di legittimità e legittimazione. Si possono distinguere le autorità garanti che esercitano esclusivamente o prevalentemente attribuzioni qualitativamente diverse dalla tradizionali potestà amministrative: non fanno ponderazioni tra interessi diversi al fine di scegliere la misura soddisfattiva del bisogno a loro affidato, ma stabiliscono le regole (o vegliano sul rispetto delle regole) che garantiscono trasparenza, equilibrio, concorrenzialità tra i cittadini al fine della scelta da parte loro e non di organi pubblici, del risultato sostanziale a cui arrivare. Si tratta insomma di organi che producono decisione arbitrale e non di merito del gioco.

Accanto a questo tipo di autorità vi sono quelle regolatrici che, pur avendo - a favore degli utenti dei servizi pubblici - attribuzioni dello stesso tipo, esercitano, anche nei confronti delle imprese erogatrici degli stessi servizi, attribuzioni che vanno direttamente ad incidere sulle decisioni di

merito, predeterminando contenuti delle concessioni dei contratti di servizio, fissando parametri delle tariffe, entrando nella sostanza, nelle decisioni finali così come avviene nei tradizionali ambiti di potestà amministrativa ovvero di direzione amministrativa di attività private.

Le agenzie per l'ambiente si collocano piuttosto nell'ambito di quelle autorità con funzioni prevalentemente amministrative anche se talora di alta amministrazione, che sono preposte a settori eminentemente tecnici o comunque ben circoscritti per finalità di indirizzo, coordinamento e vigilanza, oppure per acquisire in posizione indipendente dati ed elementi conoscitivi (questa classificazione in tre categorie delle c.d. amministrazioni indipendenti è rinvenibile nel documento del dipartimento della funzione pubblica presentato al Consiglio dei Ministri il 26 maggio 1995).

Lo spazio per costruire una posizione indipendente dell'organizzazione amministrativa relativa alla protezione dell'ambiente, ed, in particolare, in relazione alle funzioni fin qui attribuite alle agenzie nazionali e regionali, sembra sussistere. Non soltanto perché le agenzie hanno un ruolo specifico che tende a tutelare valori e diritti costituzionalmente garantiti (il diritto all'ambiente come diritto sociale condizionato e il diritto all'informazione ambientale di cui abbiamo sopra accennato), ma anche perché nella gestione e nella tutela degli interessi ambientali si può ed è forse opportuno distinguere quello che è il livello politico, che esige il coordinamento delle politiche attraverso l'inserimento della valutazione degli interessi ambientali nelle decisioni relative ai vari settori di attività pubblica, il livello tecnico-operativo, correlato con le verifiche e gli accertamenti che devono essere svolti in sede tecnica per il corretto svolgimento dell'azione amministrativa e rispetto al quale tali accertamenti hanno natura meramente strumentale, ed il livello tecnico-scientifico e di informazione, che contribuisce a garantire un sistema adeguato di dati e di monitoraggi delle informazioni ambientali e che costituisce il presupposto per l'applicazione di principi di prevenzione e precauzione sanciti a livello del diritto comunitario e del nostro diritto interno.

E chiaro che con riferimento sia alle funzioni di livello tecnico-operativo che alle funzioni di livello tecnico-scientifico e di informazione, il riferimento ad un modello di amministrazione che garantisca un tasso più elevato di imparzialità e che consenta un distacco dalla pressione o dalla influenza delle scelte di politiche contingente legate a gruppi di interessi e partiti, sembra più che giustificata. Ciò soprattutto se si tiene conto

della necessità che il tasso elevato di indipendenza delle informazioni in materia di interessi ambientali è strettamente funzionale e correlato alla necessità di elaborare in questo campo norme tecniche che non subiscano la pressione indebita e fuorviante di interessi parziali e siano adeguatamente supportate da considerazioni e informazioni tecnico-scientifiche.

Sul piano organizzativo questo tipo di impostazione implicherebbe, peraltro, un mutamento dell'attuale struttura ed organizzazione delle agenzie, con una necessaria accentuazione della legittimazione tecnica dei funzionari ed in particolare dei direttori; una durata in carica degli organi dirigenti e dei coordinatori in un numero di anni superiori a quelli degli organi elettivi dell'amministrazione e meccanismi di nomina che consentano di attribuire la funzione per periodi di tempo non rinnovabili se non una sola volta. Egualmente dovrebbe essere garantita una maggiore autonomia organizzativa e contabile di questi enti con la scelta di forme di collegamento con gli enti con i quali vengono attivati i rapporti di tipo equordinato e non di subordinazione tra vigilante e vigilato.

Una costruzione del modello organizzativo in questi termini implica ovviamente e presuppone una scelta di finanziamento strutturale in grado di garantire l'autonomia gestionale dell'organo. Scelta tanto più rilevante quanto più le agenzie devono coprire gli spazi fin qui non raggiunti dalle funzioni amministrative tradizionali, che quindi è una scelta che qualifica il tipo di politica ambientale che vuole essere svolto dall'ordinamento. Ma qui il nodo torna ad essere quello della scelta tra potenziamento delle strutture di coordinamento politico o invece potenziamento delle strutture di livello tecnico-informativo in grado di poter consentire l'inserimento della valutazione di interessi ambientali nell'ambito di tutte le politiche che i vari organi dello stato e delle regioni devono svolgere.

9 - Un ulteriore e più complesso nodo problematico della ricerca è quello collegato con i livelli territoriali del Governo dell'ambiente e con le altre competenze che è possibile attivare in questa materia. Non ci sono dubbi che in materia di ambiente la difficoltà deriva dalla circostanza che tutti i livelli di governo (la dimensione nazionale, internazionale, sovranazionale, regionale, locale) sono coinvolti dalle esigenze di tutela e che questa può avvenire soltanto in termini di contestualità e di contemporaneità; il che rende difficile, se non impossibile, l'adozione di criteri di separazione nella distribuzione delle competenze: sono invece necessari criteri di raccordo e di coordinamento, con caratteristiche di flessibilità e di elasticità.

Del resto non è un caso che il principio di sussidiarietà si sia affermato per la prima volta in campo europeo, nell'Atto unico del 1986, proprio con riferimento alle politiche ambientali.

In realtà il problema del rapporto tra le competenze statali e le competenze regionali va risolto in termini di coordinamento, privilegiando per quanto riguarda la competenza statale, il livello di definizione della qualità degli interventi (il rapporto e il bilanciamento tra gli interessi dell'ambiente e gli interessi connessi ad altre politiche; il problema dello sviluppo sostenibile e il problema della definizione della qualità dell'ambiente, scelta e voluta dai cittadini secondo il principio di partecipazione). Laddove lo Stato dovrà fissare livelli minimi (minimo comune denominatore valido su tutto il territorio nazionale per la tutela dell'ambiente e per la salute) determinando gli standard di qualità ambientale ed i valori limite di emissione delle sostanze inquinanti; la regione non potrà non effettuare le scelte correlate con le esigenze particolari del proprio territorio, fissando standard e valori limite più restrittivi, ma compatibili con gli obiettivi statali, determinando la quantificazione delle scelte qualitative effettuate a livello nazionale. Così come i livelli di governo inferiori non potranno non avere il compito di verificare sul piano locale i principi e le esigenze definite sul piano di una programmazione più ampia a livello regionale e statale.

Le agenzie regionali, ponendosi su un piano di natura strumentale rispetto alle competenze svolte sia a livello statale e regionale che provinciale e comunale per lo sviluppo della tutela dell'ambiente, non potranno non subire nella loro attività e, quindi anche nel reperimento delle rispettive risorse, le scelte politiche dei vari livelli di governo.

Sul piano delle competenze statali non vi sono dubbi sulla necessità di inserire adeguatamente le agenzie nell'ambito delle politiche informative della rete di informazione dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente, con un finanziamento che è strettamente correlato alle scelte e alle opzioni che su questo piano saranno effettuate nel circuito decisionale nazionale.

Si tratta infatti di valori assoluti e di esigenze di uniformità che non permettono di decentrare oltre un certo limite la valutazione anche della misura e delle modalità del finanziamento.

A livello regionale, la politica di ciascuna regione non potrà non essere misurata sulla capacità di costruire un supporto tecnico-scientifico autonomo e indipendente, in grado di svolgere in termini di imparzialità la gestio-

ne delle informazioni indispensabili per un corretto esercizio delle funzioni di vigilanza e di amministrazione attiva in questo campo.

Sul piano del livello provinciale, le agenzie per l'ambiente non potranno non subire le conseguenze di una necessaria ridefinizione e ricomposizione proprio in capo ad esse - secondo un principio fissato dalla legge n. 61 del 1994 - delle funzioni in materia di tutela dell'ambiente. E' chiaro che anche sotto questo profilo il finanziamento non potrà non essere correlato e non potrà non derivare dalle scelte e dalle risorse che verranno messe a disposizione dagli stessi organi titolari delle funzioni così composte (e cioè appunto dalle provincie o in altre misure dalle amministrazioni comunali).

Tutto il meccanismo di finanziamento sarà ovviamente correlato alla risoluzione del nodo che costituisce il vizio di origine ed anche il presupposto per l'attuale funzionamento delle agenzie: quello del rapporto tra il finanziamento e l'organizzazione della tutela e della prevenzione della salute con l'organizzazione e il finanziamento degli interessi della tutela ambientale. Il superamento dell'attuale finanziamento, correlato con l'attribuzione alle agenzie di una quota del fondo sanitario, implica la necessità di tagliare questo cordone ombelicale, individuando i termini del coordinamento e dell'integrazione fra le varie attività, ma superando anche quella che è una contraddizione ed un equivoco in cui ancora si incorre: laddove la tutela degli interessi sanitari e della salute corrisponde a valori assoluti ineliminabili, attuabili anche sulla base di garanzie di diritti soggettivi perfetti azionabili da parte dei cittadini; la tutela dell'ambiente, invece, corrisponde ad una esigenza di livello costituzionale che deve essere soddisfatta e garantita, ma che si collega a decisioni di politica contingente e di equilibrio e bilanciamento con altri valori costituzionali (per esempio quello dello sviluppo e dell'attività imprenditoriale di cui all'art. 41). Tutto ciò implica la necessità di attivare forme di finanziamento e scelte organizzative non perfettamente omogenee e distinte comunque da quelle relative alla organizzazione sanitaria.

10 - In conclusione i suggerimenti su possibili e ammissibili strumenti di finanziamento sono da riassumere nel modo seguente.

In primo luogo la necessità di un finanziamento autonomo delle politiche e delle attività dirette alla tutela dell'ambiente rispetto alle attività e alle organizzazioni dirette alla tutela della salute, ciò in coerenza con il risultato dei referendum e con la linea di tendenza del legislatore, non ancora applicata nella prassi.

In secondo luogo il necessario finanziamento sul piano nazionale, con trasferimento di fondi eventualmente vincolati per lo svolgimento da parte delle agenzie regionali delle funzioni di supporto della rete informativa dell'agenzia nazionale per l'ambiente.

In terzo luogo la necessità di avere fonti permanenti e strutturali per il funzionamento delle agenzie, sia con riferimento alle funzioni svolte a favore e come enti strumentali delle regioni, sia con riferimento alle attività svolte a favore e come enti strumentali delle provincie e dei comuni: corollario di tale tipo di finanziamento è la necessità che le risorse vengono reperite da ciascuno degli enti competenti in relazione alle attività strumentali che le agenzie debbono svolgere.

Per garantire una più ampia capacità di autonomia e un finanziamento adeguato e stabile di queste nuove strutture, certamente il ricorso alle eco-tasse e alla attribuzione di una quota o di un fondo ricavabile da tasse nazionali o regionali per la tutela dell'ambiente ed in particolare per lo svolgimento dell'attività delle agenzie diventa una soluzione ammissibile e forse auspicabile.

A tal fine è opportuno (sulla scorta di un recente studio curato per il Ceradi-Luiss dall'avv. Fabio Marchetti) svolgere alcune considerazioni più generali.

Il sistema di tassazione ambientale, inteso come sistema di prelievi coattivi, di natura tributaria funzionalmente o strumentalmente connessi con la tutela dell'ambiente, può avere due principali funzioni: accanto ai tributi aventi funzione (dis/in)centivante, volti ad indirizzare i consumi verso beni non dannosi per l'ambiente, vi sono tributi che hanno la funzione di reperimento delle risorse, sia per il finanziamento di opere di risanamento ambientale, in attuazione del principio "chi inquina paga", sia per il finanziamento di servizi ambientali. In relazione a questi ultimi due tributi la funzione ambientale non è elemento della fattispecie tributaria (come per i primi), ma risulta esterna ad essa. Si tratta dunque di strumenti di finanziamento di attività di tutela o risanamento ambientale, perseguito o attraverso l'addebito, uti singuli, agli utenti del costo dei relativi servizi o attraverso l'accollo indistinto alla comunità nazionale del costo dei servizi stessi. Mentre nel primo caso lo strumento di finanziamento tributario utilizzabile assumerà la figura della tassa, in considerazione del carattere commutativo che necessariamente deve avere tale prelievo, nel secondo caso assumerà natura di prelievo tributario in senso proprio, e cioè, di re-

gola, la figura dell'imposta. L'ammontare del prelievo dovrà comunque essere specificamente destinato al finanziamento delle opere di tutela o di risanamento ambientale, con la conseguenza che la scelta tra l'una e l'altra forma di finanziamento costituirà una "decisione politica".

La tutela ambientale è una finalizzazione riguardante la destinazione del prelievo; lo scopo ambientale, cioè, non consegue immediatamente alla previsione del prelievo, ma è un risultato ulteriore, di secondo grado, conseguente all'utilizzo dei mezzi finanziari raccolti. In questa prospettiva, lo "scopo ambientale", pur essendo esterno alla fattispecie tributaria, rappresenta comunque elemento di misurazione del prelievo: il tributo non può che essere commisurato alla qualità e quantità del servizio prestato o dell'attività di tutela di risanamento ambientale che è destinato a finanziare. Peraltro, in relazione a quest'ultimo profilo, si è posto un problema di compatibilità con le regole del nostro ordinamento, stante il divieto di imposte di scopo, previsto dall'art. 39 della legge sulla contabilità generale dello Stato (R.D. 18 novembre 1923, n. 2240), ben potendo tale previsione costituire un ostacolo per la configurazione di un tributo il cui gettito sia finalizzato al finanziamento di una politica di tutela ambientale. In realtà il problema è solo apparente: dato che il divieto è posto da una norma di legge ordinaria di carattere generale, è ben possibile, da un punto di vista giuridico-formale, che questa sia derogata da altra norma di pari rango, successiva e speciale.

Per quanto riguarda invece i tributi (dis/in)centivanti, questi, in virtù del fatto che la tutela ambientale è elemento funzionale della fattispecie tributaria, rappresentano l'unica vera forma di tassazione ambientale in senso proprio; per differenziarsi dalle ipotesi esaminate in precedenza la funzione ambientale non può, infatti, esaurirsi in un mero indirizzo politico del prelievo tributario, non può rappresentare un mero scopo ulteriore del tributo. Il problema che si pone a tal riguardo è come tale funzione possa entrare nella fattispecie tributaria, posto che certamente la funzione (dis/in)centivante dei consumi, che si presume possano generare danno ambientale, non appare suscettibile di una valutazione economica propria, ma anzi potrebbe determinare una distorsione della stessa fattispecie tributaria, in relazione alla compatibilità con il principio di capacità contributiva espresso dall'art. 53 Cost. Appare evidente che per risolvere il problema la funzione ambientale deve divenire essa stessa elemento suscettibile di valutazione economica: il tributo ambientale, cioè, dovrebbe

essere costruito valutando la maggiore capacità economico-contributiva che il consumo di determinati prodotti, che possono generare danni ambientali, è suscettibile di manifestare. La risposta sta quindi nel considerare manifestazione di maggiore capacità economico-contributiva il consumo di determinati prodotti inquinanti che trovino alternative sul mercato: la funzione ambientale entra così nel presupposto, qualificando il consumo di quel determinato prodotto come un consumo di lusso, che la comunità nazionale non può diffusamente permettersi a causa dei danni ambientali che esso è in grado di produrre, giustificando in tal modo il maggior prelievo, rispetto ai prodotti alternativi, cui il prodotto inquinante è assoggettato.

Non è dubbio che dal gettito fiscale attivato in base ai principi ora descritti deriveranno principalmente le fonti di finanziamento per le Agenzie.

Occorre peraltro sottolineare, da ultimo, che vi può essere uno spazio di autofinanziamento attraverso l'attività dei servizi tariffabili, anche se, su questo punto, deve essere affrontato il problema del rapporto tra le funzioni di controllo e le funzioni di servizio svolte dalle agenzie nei confronti dei soggetti che sono interessati agli interventi sull'ambiente. A mio avviso le attività di servizio che le agenzie possono svolgere a favore di soggetti privati non sono in contraddizione con la successiva attività di controllo sui medesimi soggetti. Ciò perché lo svolgimento delle attività di servizio costituisce già un'attività indipendente ed in grado di garantire accertamenti e controlli oggettivi. Non sembra, infatti, che questa forma di autofinanziamento delle agenzie possa condizionarne l'autonomia. L'autonomia e l'indipendenza dell'organo di vigilanza starà infatti, sia nella sua legittimazione tecnica ed autorevolezza professionale sia nella sua autonomia finanziaria (che sotto questo profilo è strumentale alla legittimazione professionale).

IL FINANZIAMENTO DELLA PROTEZIONE AMBIENTALE IN ITALIA NELL'AMBITO DEL FEDERALISMO FISCALE

1. I problemi della transizione al federalismo fiscale in Italia

Il tema del finanziamento della protezione ambientale deve essere inquadrato nel tumultuoso, se pur non sempre coerente, processo riformatore della finanza degli enti decentrati che si è sviluppato in Italia negli anni '90.

Il disegno di un ordinato schema di federalismo fiscale è l'aspirazione degli intendimenti contenuti nella L. n. 59 del 15.3.1997 di delega al governo "per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa", nonché negli emendamenti al Titolo V della Parte Seconda della Costituzione (art. 114-133) proposti dalla "Commissione Bicamerale". Si tratta però dell'ultima fase di un processo che va indietro nel tempo. Il D.Lgs n. 504 del 1992 ha profondamente modificato, sulla scorta dei principi generali definiti con la L. n. 142 del 1990, la finanza delle province e dei comuni¹; la sanità, il settore più significativo della finanza regionale, è stata profondamente riformata con i D.Lgs n. 502 del 1992 e n. 517 del 1993. A partire dal 1993, poi, i provvedimenti collegati alle varie leggi finanziarie hanno, di volta in volta, introdotto altre importanti innovazioni nella finanza decentrata. In particolare, la delega per il riordino della finanza regionale e locale contenuta nella L. n. 662, del 23.12.1996, (art. 1, comma 175 e art. 3 commi 143-157), "collegata" alla L.F. per il 1997,

ha delineato un'ampia riforma della struttura dei trasferimenti e delle imposte regionali e locali, su cui occorre costruire il nuovo profilo finanziario destinato a sostenere un'ulteriore e più ampia delega di funzioni e di decentramento amministrativo.

Una caratteristica di questo processo di riforma della finanza degli enti decentrati, che sorprende e disorienta non poco un economista, è la mancanza di visione unitaria del problema della finanza locale e regionale. Nell'evoluzione legislativa degli ultimi anni ha prevalso ora l'uno ora l'altro punto di vista, come se la finanza degli enti locali e la finanza delle Regioni appartenessero a due emisferi diversi, a due realtà istituzionali contrapposte. È evidente che esistono spiegazioni storiche e politiche di questo approccio dicotomico, ma poco hanno a che vedere con i principi di razionalità economica.

Gli studi sul grado di decentramento finanziario in Italia nei confronti internazionali mettono in effetti in luce un livello ancora abbastanza contenuto dei principali indicatori, ma con una dinamica molto accentuata con riferimento al decennio 1983-93: le riforme sembrano quindi aver avviato il desiderato spostamento della finanza pubblica dallo Stato centrale agli enti periferici. Tuttavia, ancora nel 1993, l'Italia era, tra i principali paesi OCSE, seconda solo al Regno Unito, nel rapporto trasferimenti-entrate proprie (CER 1996).

Per analizzare i problemi relativi al finanziamento della protezione ambientale in un paese industrializzato come l'Italia è utile fare riferimento alle giustificazioni fornite dall'analisi economica per la costruzione di una finanza per livelli di governo. Il punto di partenza è fornito dalla nozione di *fornitura pubblica* di beni, e più spesso servizi, *locali*, cioè la cui area di diffusione dei benefici è delimitata nello spazio. Per fornitura pubblica si intende la prestazione di servizi senza corrispettivo di un prezzo in grado di coprirne i costi e le motivazioni di questo "improprio" meccanismo di allocazione, che naturalmente sottintende il ricorso al finanziamento della produzione tramite il sistema fiscale, sono sostanzialmente di due ordini, entrambi collegati alle caratteristiche intrinseche di tali beni: (i) la loro *non rivalità* e *non escludibilità*; (ii) la soddisfazione di esigenze che si desidera *garantire ad un certo livello standard*, indipendentemente dalle preferenze e dalle possibilità economiche degli individui.

La protezione ambientale possiede entrambe queste proprietà in quanto fornisce esternalità diffuse sul territorio ed inoltre costituisce un caso di

riconoscimento costituzionale alla tutela di alcuni bisogni fondamentali, quali la salute e l'istruzione, e appunto l'ambiente non inquinato e non deteriorato. Riconoscere la necessità di organizzare a livello locale la fornitura pubblica di certi beni non significa però ammettere, in termini di razionalità, che le decisioni rilevanti in merito a questa siano prese da *governi locali*. Per giustificare questo ulteriore passaggio logico occorre, come è noto, ricorrere al concetto che la teoria economica denota col termine di *rivelazione delle preferenze*. Questo meccanismo di acquisizione e distribuzione di informazioni, indispensabile per dispiegarsi del processo decisionale esaminato, risulta, in certi casi, più facilmente attuabile tramite processi del voto che si esprimono localmente, mentre, in altri, le decisioni rilevanti possono essere prese a livello di governo superiore, indipendentemente dalla manifestazione delle preferenze localmente espresse. In altri termini, come è stato autorevolmente sostenuto da Giarda, è proprio la compresenza di due grandi principi regolatori, quello dell'*autogoverno* e quello dell'*interesse* (e/o del *rilievo*) *nazionale*, entrambi essenziali, a caratterizzare un sistema di federalismo fiscale.

Con riferimento alla realtà istituzionale di paesi industrializzati come il nostro sorge dunque il problema di stabilire, per ogni servizio pubblico locale, *quale livello di governo debba assumere la responsabilità politica e finanziaria della relativa fornitura*. Non necessariamente infatti la decisione di fornire gratuitamente servizi locali è presa dagli enti che amministrano l'area di diffusione dei relativi benefici: ci sono servizi nei confronti dei quali un ente di livello superiore, rispetto a quello che li fornisce direttamente alla propria collettività (cioè lo stato centrale o federale rispetto a regioni o municipalità), manifesta, diciamo così, uno specifico *interesse*. Tale interesse e/o rilievo "superiore", che ovviamente pone un limite al processo di decentramento delle competenze, può essere associato a fenomeni di *spillovers*, cioè alla presenza di effetti positivi esterni che travalicano i confini dell'ente fornitore e a questioni di garanzia di *diritti fondamentali di cittadinanza* (basic need, funzionamenti ecc.) che vengono riconosciuti dall'ente di livello gerarchico superiore, indipendentemente da quanto prospettato dall'ente di livello inferiore. Definire l'ente responsabile sotto il profilo finanziario consente di verificare in quale misura sia applicabile il dettato del classico *principio di corrispondenza* - che rappresenta la versione del *principio di sussidiarietà* fornita dalla teoria economica - secondo cui si richiede un'articolazione dell'intervento pubblico

che assegna: la responsabilità della fornitura pubblica di beni e servizi, allocati fuori dal mercato, e del relativo finanziamento ai livelli inferiori di governo (le Regioni, le Province e i Comuni nella nostra realtà istituzionale) e allo Stato la responsabilità per quanto riguarda un limitato numero di servizi nazionali, nonché delle politiche distributive e di stabilizzazione del reddito.

Se lo Stato (così come una Regione) continua invece ad esprimere un interesse per la prestazione di alcuni servizi delegati agli enti periferici, finisce per operare una variante del *principio di corrispondenza* del tipo: *“il livello di governo che individua la natura dei servizi da tutelare e ai livelli di prestazione da garantire ne assume la responsabilità politica di fonte alla propria constituency e nei confronti degli equilibri finanziari che investono l'intera collettività”*. In base a questa logica la manifestazione dell'interesse dell'ente superiore non necessariamente segue una gerarchia territoriale, nel senso che, ad esempio, lo stato centrale può delegare le funzioni relative alle regioni e quindi queste agli enti locali, oppure direttamente a questi ultimi.

2. Protezione ambientale ed interesse nazionale nella Bassanini 1 (L. n. 59 del 15.3.1997) e nei lavori della Bicamerale

È opportuno estrarre da questi due importanti provvedimenti legislativi (il secondo ancora in via di perfezionamento) le indicazioni connesse alla collocazione della protezione ambientale nell'ambito della riforma del decentramento in Italia.

LEGGE 15.3.1997 n. 59

ART. 1, comma 2

“Sono conferite alle regioni e agli enti locali, ... nell'osservanza del principio di sussidiarietà..., tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici...”

La norma fissa il criterio generale di decentramento; in seguito stabilisce anche delle eccezioni al principio, tra le quali, in tema di finanza pub-

blica emergono: (i) la “... perequazione delle risorse finanziarie...” e (ii) i *compiti di rilievo nazionale del sistema della protezione civile, per la difesa del suolo, per la tutela dell’ambiente e della salute...*”. La seconda categoria di eccezioni è di grande rilievo ai fini di una strutturazione del finanziamento della protezione ambientale dato che attribuisce, per il principio di corrispondenza “corretto”, allo stato una definita responsabilità finanziaria, se pur come vedremo non esclusiva.

ART. 3-4

Le norme richiamate fissano gli obiettivi e i principi della delega di funzioni dallo stato agli enti decentrati, secondo l’idea base che l’organizzazione dei servizi per i cittadini sia compito delle regioni e degli enti locali, a seconda del rilievo territoriale. Sulla base di queste norme emerge la compresenza di un interesse locale specifico, che si aggiunge a quello nazionale in precedenza menzionato, nei confronti della protezione ambientale.

TESTO BICAMERALE (Parte seconda della Costituzione)

ART. 59

Per quanto attiene il tema di questa relazione, è rilevante specificare che la norma stabilisce che spetta allo stato la potestà legislativa in riferimento a:

c)... determinazione dei *livelli minimi comuni* delle prestazioni concernenti i diritti sociali e la tutela della salute; disciplina generale dei trattamenti sanitari (*interesse nazionale sulla sanità*); ordinamento generale della tutela e della sicurezza del lavoro (*interesse nazionale sulla tutela del lavoro*); tutela dell’ambiente e dell’ecosistema (*interesse nazionale sulla politica ambientale*);

Inoltre, spetta ancora allo stato la potestà legislativa in riferimento a... determinazione dei requisiti e dei parametri tecnici necessariamente uniformi su tutto il territorio nazionale; ... alimentazione e controllo delle sostanze alimentari. L’indicazione, per quanto non specificatamente richiamata, sembrerebbe riguardare anche la protezione ambientale.

ART. 64

La norma stabilisce le coordinate dell'autonomia finanziaria e tributaria delle regioni e degli enti locali distinguendo: (i) i tributi propri, (ii) le quote di tributi erariali e (iii) i proventi e tariffe. Ai nostri fini è interessante ricordare che la norma precisa che "... Al finanziamento dell'attività degli enti locali concorrono ...in quanto necessario i trasferimenti ordinari da parte dello stato".

ART. 65

La norma prevede l'istituzione di un Fondo Perequativo per le regioni, con trasferimenti senza vincolo di destinazione. Inoltre, e ciò è di gran rilievo per il tema del finanziamento della protezione ambientale, la norma stabilisce che "... I servizi per i quali è richiesta uniformità di prestazione su tutto il territorio nazionale, in quanto da essi dipendono diritti riconosciuti dalla prima parte della Costituzione, *possono essere finanziati con fondi appositi e a destinazione vincolata...*". Certamente ciò vale per la sanità e la tutela della *salute*, ma, per estensione, sembra possa valere anche per la *protezione ambientale*.

Sintetizzando, la normativa richiamata conferma che il legislatore "costituzionale" ritiene che:

- (i) la protezione ambientale è un servizio di interesse nazionale;
- (ii) lo stato debba, per questo servizio, individuare livelli minimi di prestazione uniformi sul territorio;
- (iii) lo stato si debba assumere la responsabilità finanziaria di questi livelli minimi conferendo alle regioni trasferimenti a destinazione vincolata.

Con la tipologia dei *trasferimenti ordinari* si intendano proprio quelli destinati a finanziare la produzione di servizi nei confronti dei quali l'ente di livello superiore manifesta l'interesse specifico. Per quanto detto in precedenza, è logico quindi presumere che questo tipo di trasferimenti permanga, con riferimento alla protezione ambientale, anche nell'architettura del futuro sistema di federalismo fiscale.

3. I livelli uniformi e la logica dei trasferimenti vincolati: luci e ombre per quanto attiene il finanziamento della protezione ambientale.

Secondo il profilo economico, questi principi implicano che l'ente di livello superiore (in particolare lo Stato) debba, per quanto attiene la protezione ambientale, esplicitamente o implicitamente, fissare un livello

standardizzato (o normalizzato) di consumo pro-capite per tutti gli enti distribuiti sul territorio (come per i livelli uniformi di assistenza sanitaria), e quindi manifestare il "suo interesse" imponendo il vincolo della fornitura di almeno questo livello. Avendo l'ente superiore deciso di garantire a tutti i soggetti tale livello deve, in ossequio alla variante del *principio di corrispondenza* di cui al precedente paragrafo, garantirne il finanziamento della produzione con sussidi. La protezione ambientale avrebbe pertanto un trattamento del tutto analogo a quello della sanità, addirittura potrebbe essere inserito all'interno dei livelli uniformi di assistenza concepiti per quest'ultima, in particolare, all'interno delle macrofunzioni *Prevenzione* o *Attività di supporto*. Questa componente dovrebbe in parte essere utilizzata dalle regioni per finanziare l'attività di interesse generale svolta dalle Agenzie per la protezione dell'ambiente.

Il sussidio per il finanziamento del livello standard di un servizio esaminato spettante a un ente di livello inferiore (*trasferimento ordinario, generalmente a destinazione vincolata*), è, in teoria, dato dal prodotto del costo unitario standardizzato per il livello uniforme predefinito e la popolazione locale. Per applicare questa regola generale, occorre quindi procedere ad un duplice processo di standardizzazione, sia per il livello quantitativo, sia per il costo unitario; in realtà, per quanto attiene la sanità, si procede a significative forme di compromesso, che conducono ad uguagliare la spesa pro-capite piuttosto che l'accesso ai servizi. La nozione di equità, per quanto concerne la tutela della salute, viene così in parte falsata e questa incongruenza appare ancora più evidente per quanto attiene la protezione ambientale, i cui fabbisogni appaiono molto differenziati nel territorio. La concezione di equità rivolta all'ambiente necessita di un ampio riconoscimento degli aspetti di differenziazione locale.

Una volta definito il livello dei trasferimenti ordinari destinati a coprire i fabbisogni standardizzati si presenta un ulteriore problema, ben noto in altri contesti della teoria economica. Si tratta, cioè, di ovviare ai fenomeni di *azzardo morale e aumentare la rigidità (credibilità) dei vincoli di bilancio degli enti periferici*.

In linea generale, il vincolo di bilancio ex-ante di un ente periferico uguaglia la somma dei trasferimenti ordinari, dei trasferimenti perequativi e dei tributi propri (autonomia impositiva) ai costi dei servizi pubblici (di interesse nazionale, regionale o locale). Per cui un ente periferico non soddisfa il suo vincolo di bilancio ex-post se

- offre un livello dei servizi superiore al livello standard e/o
- non minimizza i costi di produzione dei servizi (di interesse nazionale e non) e
- l'autonomia impositiva più il trasferimento perequativo non coprono lo squilibrio dal lato delle spese.

Il problema si presenta comunque di difficile soluzione, tanto che lo Stato (l'ente di livello superiore) è sostanzialmente costretto a coprire ex-post (ripianare) la differenza, in quanto responsabile di ultima istanza, per cui l'ente locale non è incentivato a rispettare il vincolo, né possono aprirsi procedure credibili di "bankruptcy" per gli enti in "stato di dissesto". L'ente locale agisce in condizioni di *azzardo morale*, dal momento che può "celare" i motivi delle sue difficoltà finanziarie adducendo:

- l'eccessiva ristrettezza dello standard finanziato centralmente rispetto all'effettivo fabbisogno, che è una variabile stimata dall'ente finanziatore, ma non conosciuta esattamente,
- fattori ambientali sfavorevoli (anch'essi non direttamente osservati) che aumentano i costi di produzione,
- un imperfetto funzionamento del meccanismo di perequazione, per cui il trasferimento relativo risulta insufficiente.

La sanità in Italia fornisce un esempio lampante di questi problemi: i contributi sanitari e le integrazioni a carico del bilancio statale sono sistematicamente inferiori alle esigenze di finanziamento della spesa storica, per cui si genera un debito delle USL, finanziato con mutui al cui ripiano provvede, quasi esclusivamente, lo stato. È ovvio che il meccanismo contiene incentivi perversi: nella spesa storica sono indistintamente accumulate, oltre che le effettive esigenze di prestazione dei servizi, anche le inefficienze e le distorsioni dei comportamenti delle varie agenzie sanitarie e le Regioni sono indotte a capitalizzare i benefici politici e sociali della spesa senza sopportare il costo dell'impopolarità del chiedere le tasse.

Per superare lo stato di inefficienza diffusa che deriva da questo meccanismo è opinione generale che si debba completare la riforma attuandone l'intento iniziale e quindi muovere con più decisione e coerenza nella direzione di un maggior decentramento alle Regioni delle responsabilità finanziarie e di spesa. Tuttavia è bene ricordare che la soluzione del problema dei deficit degli enti di livello inferiore tramite la rimozione dei vincoli di destinazione dei trasferimenti può essere una misura efficace solo

quando lo Stato manifesti *chiaramente e credibilmente* l'intenzione di abbandonare tale forma di coinvolgimento e responsabilità. Infatti, senza vincolo di destinazione, ad esempio nella sanità, le Regioni potrebbero essere tentate ad usare le entrate per spese con beneficio più chiaramente locale, ben sapendo che comunque lo stato finirebbe per coprire i disavanzi della sanità. Il vincolo di bilancio diverrebbe ancora più "soffice" perché riguarderebbe non solo le spese per servizi di interesse nazionale, ma anche per tutte le altre spese regionali. La garanzia della copertura dei disavanzi comunque generati sui servizi di interesse nazionale, può incentivare sfondamenti sugli altri servizi scaricando i relativi disavanzi sulla componente "assicurata", appunto i servizi di interesse nazionale. Questo contro-argomento è, secondo alcuni, sufficientemente forte da sconsigliare, almeno per l'immediato, la desettorializzazione dei trasferimenti al FSN e del gettito delle imposte all'uopo destinate, come i contributi sanitari, oggi, e una parte consistente dell'IRAP, domani.

Queste contraddizioni latenti sarebbero destinate ad estendersi alla protezione ambientale, qualora per questo settore si seguisse la logica del finanziamento complessivo della sanità.

4. La riforma della tassazione regionale e locale in Italia

4.1 Criteri generali di tassazione locale e sviluppo del decentramento

Il finanziamento dei servizi localmente prestati solleva il problema di carattere generale relativo alla scelta dei tributi e tariffe per finanziare le spese per i livelli sovrastandard dei servizi locali di interesse nazionale, come la protezione ambientale, nonché i livelli dei servizi di interesse locale. Questo insieme di tributi, che vanno a costituire l'autonomia impositiva delle regioni e degli enti locali, debbono avere alcuni requisiti.

In primo luogo, devono essere tributi "visibili" in modo da favorire la responsabilizzazione delle autorità e degli elettori locali. In secondo luogo, devono fornire un gettito in linea con i fabbisogni di spesa a cui devono provvedere; in terzo luogo, devono gravare su basi imponibili che limitino al massimo i fenomeni dell'*esportazione* e della *competizione fiscale*. Quindi la base imponibile locale deve essere il meno possibile mobile (specialmente per le imposte comunali) e distribuita sul territorio nel modo meno ineguale possibile.

Le *compartecipazioni al gettito di tributi erariali* con il sistema della riserva di aliquota, le sovrimposte e addizionali sono tributi che si appli-

cano più correttamente per il finanziamento delle spese di enti come le Regioni con competenze di organizzazione e programmazione generale dei servizi. Per alcuni interventi nella offerta di beni pubblici a valenza regionale, tipo tutela della salute e protezione ambientale, si applicano bene le *imposte di scopo*, il cui gettito è cioè specificatamente destinato a finanziare le spese in queste attività, in tal modo accentuando l'applicazione del principio del beneficio e responsabilità.

Le varie forme di *tassazione e tariffazione locale*, ispirate al principio del beneficio, sono più correttamente applicate per il finanziamento delle spese dei comuni e delle province per la parte corrispondente ai costi di produzione dei servizi pubblici locali, quelli non indispensabili o per i livelli sovrastandard di quelli indispensabili. Il beneficio si manifesta concretamente nel caso dell'attività degli enti locali, nel senso che la variazione marginale di questa produce un effettivo vantaggio per taluni ben identificati soggetti. Sulla base di questo principio possono giustificarsi prelievi posti a carico della proprietà mobiliare, delle attività produttive, dei soggetti non residenti ma beneficiari dei servizi pubblici locali.

4.2 Un sistema di imposte regionali e locali in transizione: un'imposta di scopo per la protezione ambientale?

L'attuale sistema italiano di imposte regionali e locali è molto complesso e articolato e presenta le seguenti caratteristiche.

- È di rilievo la tassazione sul patrimonio immobiliare che è quella che più soddisfa le caratteristiche di un ottimo tributo locale, in quanto la base imponibile non è mobile, il gettito è distribuito in modo piuttosto uniforme sul territorio nazionale e soddisfa il principio del beneficio, nel senso che sono colpiti i proprietari immobiliari il cui valore tende a capitalizzare la quantità e la qualità dei servizi pubblici locali forniti dall'amministrazione².
- Sono numerosi i tributi minori, in modo che gli enti locali possano graduare l'onere fiscale tra le diverse categorie di contribuenti; la numerosità delle imposte locali è da questo punto di vista un pregio.
- È aumentato nel tempo il peso delle imposte di scopo (contributi sanitari, tassa regionale per l'iscrizione all'università, destinata alle borse di studio); ciò riduce la flessibilità di impiego ma aumenta il peso del gettito locale o regionale direttamente legato alla responsabilità politica.

Il sistema italiano di imposte regionali e locali è stato di recente riformato dalla delega contenuta nell'art. 3, commi 143-144-146-147-148, della L. n. 662 del 23.12.1996, Collegata alla L.F. '97. In particolare, viene istituita l'Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) e un'addizionale regionale sull'IRPEF che soppianderanno i contributi sanitari comprensivi della tassa sulla salute, l'ILOR, l'ICIAP, la tassa di concessione sulla partita IVA, l'imposta sul patrimonio delle imprese. Sono soppresse le tasse di concessione comunale, la TOSAP, le addizionali locali sui consumi energetici ed altre imposte locali minori. Il meccanismo impositivo dell'IRAP si snoderà nell'applicazione di un prelievo inizialmente stabilito tra il 3,5% e il 4,5% e su di una base impositiva che consiste nel valore aggiunto globale annuo prodotto nel territorio della regione in cui il soggetto passivo esercita l'attività (*IRAP privata*)³. È poi attribuita alle regioni la facoltà di aumentare l'aliquota fino ad un massimo di 1 punto percentuale. Per le amministrazioni pubbliche l'aliquota prevista, e non maggiorabile dalle regioni, è pari alla misura vigente per i contributi sanitari dei dipendenti pubblici, 9,6% (*IRAP pubblica*). La gestione dell'imposta sarà erariale anche se è prevista una partecipazione delle regioni e degli enti locali all'attività di controllo e accertamento. Parimenti, il gettito dell'addizionale IRPEF, la cui aliquota sarà fissata tra lo 0,5% e l'1%, sarà attribuito alla regione di residenza del contribuente, mentre la competenza in materia di applicazione, riscossione, accertamento spetterà all'amministrazione finanziaria centrale. È prevista l'attribuzione ai Comuni e alle Province del potere di istituire un'addizionale all'IRAP entro un'aliquota minima e una massima predeterminata, che, nella fase transitoria, sarà sostituita da una percentuale di compartecipazione al gettito dell'IRAP per coprire il gettito dei tributi locali soppressi.

La revisione dei tributi locali comporterà l'attribuzione ai comuni e alle province del potere di regolamentare autonomamente tutte le entrate locali e i relativi procedimenti. Tariffe e prezzi dovranno essere approvati contestualmente al bilancio di previsione. Anche per l'ICI si profilano significativi aggiustamenti. Al posto della TOSAP nascerà il canone sull'occupazione delle aree in concessione che gli enti locali avranno facoltà di imporre sotto forma di tariffe. Gli stessi enti potranno infine deliberare l'applicazione di un'addizionale all'imposta sui consumi di energia elettrica nelle abitazioni. È poi prevista l'attribuzione alle province della

facoltà di istituire un'imposta di trascrizione, iscrizione e annotazione dei veicoli al pubblico registro automobilistico.

La nuova struttura di imposte regionale e locali viene dunque a dipendere principalmente dalla introduzione dell'IRAP e dalla abolizione di alcuni tributi locali. Al riguardo *la nuova struttura di imposte locali viola il principio in precedenza sancito secondo cui i trasferimenti per il finanziamento di servizi nei confronti dei quali l'ente di livello superiore manifesta un interesse specifico debbano essere finanziati con il sistema fiscale di detto ente. In particolare al nuovo tributo regionale (l'IRAP) viene imposto un vincolo di destinazione del gettito (sulla sanità) proprio per impiegarlo per finanziare livelli di servizi fissati centralmente (i livelli uniformi di assistenza). Questa scelta, francamente involuta, si giustifica solo nella prospettiva di un progressivo decentramento regionale della sanità, unito ad un ampliamento delle competenze regionali, a cui farebbe seguito un progressivo svincolo del gettito IRAP.*

Per quanto concerne la struttura dell'IRAP è opportuno ricordare sinteticamente i meriti e i demeriti che gli vengono attribuiti. Tra i primi si ricorda l'amplessissima base imponibile, il mantenimento del valore reale del gettito, data la base imponibile "ad valorem", la riduzione del differenziale tra costo del lavoro e retribuzione netta percepita dal lavoratore, comportando l'abolizione dei contributi sanitari e, infine, la riduzione della distorsione tra il finanziamento con capitale a prestito e finanziamento con capitale a rischio, dato la non deducibilità degli interessi passivi, a differenza dell'ILOR soppressa. Tra i secondi si indicano una certa distorsione nella localizzazione territoriale delle imprese, un certo incentivo a fenomeni di competizione fiscale, una distribuzione regionale disomogenea del valore aggiunto prodotto, possibili effetti negativi sulla competitività internazionale delle imprese e difficoltà di ripartire la base imponibile di imprese che hanno impianti dislocati in più regioni.

Il nuovo impianto di imposte regionali e locali, infine, sembra *uniformare eccessivamente le basi imponibili di spettanza alle diverse tipologie di enti e comportare un certo ridimensionamento del principio del beneficio (e di quello connesso della responsabilità).* In primo luogo la sostituzione dei contributi sanitari con l'IRAP sposta il finanziamento della sanità da un tributo che si configura come contribuzione individuale a fronte di servizi alla persona ad un tributo che grava sulla produzione e quindi sulle imprese, pur se tale effetto è in parte mitigato dal ruolo svolto

dalla addizionale sull'IRPEF. In secondo luogo, i tributi comunali a seguito della revisione complessiva appaiono eccessivamente concentrati di numero e cespiti di riferimento; si è trattato probabilmente di una concessione al principio della semplificazione del sistema fiscale con conseguenze, sotto altri profili (ad esempio il principio della responsabilità), non del tutto positive.

Molto, ad ogni modo, dipenderà, per quanto riguarda l'autonomia impositiva degli enti locali, da come saranno applicati i principi generali contenuti nell'art. 3 comma 149 del Collegato alla L.F. 97. Per quanto concerne infine il finanziamento della protezione ambientale, il nuovo sistema prefigurato da queste innovazioni legislative non identifica uno specifico tributo regionale a tal fine destinato, cioè un'*imposta di scopo*, del tipo della tassa universitaria per il diritto allo studio. I connotati di imposta ambientale sono un po' surrettiziamente conferiti alla compartecipazione all'imposta sulla benzina e alla relativa addizionale, ma per quanto in precedenza sostenuto ciò sembra insufficiente per garantire un'effettiva autonomia regionale di intervento in questo fondamentale settore.

NOTE

- 1) Cfr. anche il D.L. 23.2.1995 n. 41 (convertito con modificazioni dalla L. 85/1995)
- 2) La struttura dell'ICI tuttavia, per soddisfare appieno il criterio della responsabilità politica e quindi porre, almeno al margine, i costi dei servizi pubblici a carico della collettività locale dovrebbe in qualche modo ricadere anche sugli affittuari, oltre che sui proprietari.
- 3) Ove questa venga svolta in più regioni per la ripartizione della base imponibile saranno previsti opportuni criteri (in proporzione ad esempio al numero dei dipendenti impiegati in ciascun stabilimento).

LA TASSAZIONE AMBIENTALE: PROBLEMI E PROSPETTIVE DI IMPIEGO A LIVELLO NAZIONALE E REGIONALE

Su "Il Sole-24 Ore" di ieri si parlava di un'ipotesi di tassazione ecologica inserita nella Legge Finanziaria in un modo abbastanza fantasioso, nel senso che la tassa ecologica sarebbe rappresentata da una multa applicata alle imprese che non rispettino i limiti di emissione fissati dalle Direttive comunitarie. Questa ipotesi appare fantasiosa da due punti di vista: in primo luogo, perché da un punto di vista astratto le Direttive comunitarie dovrebbero essere osservate, non ci vorrebbe quindi una legge ad hoc per dire che le Direttive devono essere applicate, la seconda osservazione invece è di tipo pratico: se effettivamente tassassimo tutte le imprese che non rispettano i limiti comunitari probabilmente risolveremmo i problemi del disavanzo pubblico. In definitiva, siamo ancora un po' lontani dalla realtà, ma dato che non sappiamo quello che succederà in Finanziaria e dato che già l'anno scorso vi erano state una serie di ipotesi di ecotasse - tassazione dei pesticidi, dei fertilizzanti, tassazione sulle emissioni di SO_2 e di NO_x - che erano contenute nella prima versione del Collegato alla Finanziaria, ma poi sono cadute nel dibattito politico, non sembra opportuno focalizzare il nostro dibattito su ipotesi che potranno poi manifestarsi non realistiche.

In questa discussione è opportuno partire da alcune considerazioni teoriche, osservando che da parte degli economisti vi è una notevole convergenza sull'ipotesi che le tasse ambientali sono uno strumento più efficiente

rispetto agli strumenti che vengono chiamati di comando e controllo - o di regolamentazione amministrativa. Vi sono in realtà due argomenti che vengono avanzati per giustificare la preferenza per le tasse ambientali: si parla di maggiore efficienza statica delle tasse ambientali rispetto agli standard e di maggiore efficienza dinamica.

L'argomento è molto semplice. Se abbiamo diversità di costi marginali di depurazione per le imprese per raggiungere certi obiettivi di disinquinamento o di conservazione della qualità dell'ambiente, la tassa è più efficiente degli standard perché con gli standard tutte le imprese, quali che siano i loro costi di depurazione, sono obbligate a rispettare gli stessi livelli di inquinamento; nel caso della tassa si fissa l'obiettivo di qualità dell'ambiente e poi le singole imprese, sulla base dei loro costi, decideranno quanto depurare. In conseguenza, le imprese che hanno costi marginali di depurazione più bassi evidentemente depureranno di più e le imprese che hanno costi marginali di depurazione più elevati depureranno di meno. A parità di obiettivo ambientale, il costo complessivo per la collettività è quindi minore con la tassa. E questa è sostanzialmente l'argomentazione in termini di efficienza statica.

La seconda argomentazione è in termini di efficienza dinamica: una volta raggiunto lo standard fissato dalla legge le imprese non hanno nessun incentivo ad andare al di là dello standard perché dovranno sopportare costi addizionali cui non corrisponde alcun beneficio di tipo economico. Viceversa, nel caso della tassa ambientale, dato che la tassa è commisurata al livello delle emissioni residue, se un'impresa supera lo standard prefissato e riduce quindi ulteriormente la quantità di emissioni, avrà un vantaggio in termini economici dato che pagherà meno tasse sulle emissioni residue. Vi è quindi un incentivo permanente a ridurre il livello delle emissioni al di là di quello prefissato dalla legge.

In definitiva, dal punto di vista dell'efficienza statica l'analisi costo-efficacia dimostra che, una volta stabilito un certo obiettivo, la politica migliore per conseguire l'obiettivo in termini di riduzione del costo da sopportare per il conseguimento dell'obiettivo stesso è quello che si fonda sulle tasse e non sulla regolamentazione amministrativa, mentre l'analisi relativa all'efficienza dinamica dimostra che, con le tasse ambientali, permane l'incentivo ad andare al di là degli standard prefissati, mentre invece questo incentivo non esiste nel caso della regolamentazione amministrativa. Si arriva quindi a una conclusione abbastanza pacifica in letteratura

sulla preferibilità delle tasse ambientali rispetto al metodo di fissazione di standard imposti per legge e uguali per tutti.

Detto questo, dato che qui cerchiamo di ragionare in termini realistici, la prima osservazione da fare è che in ogni caso una politica ambientale non può prescindere dalla regolamentazione amministrativa, quindi un'ottima politica ambientale deve definire un mix efficiente di regolamentazione amministrativa e di strumenti economici. Ma, al di là di questo, il problema che immediatamente si pone è il seguente: se le tasse ambientali sono più efficienti rispetto alla regolamentazione amministrativa, come mai abbiamo un utilizzo così limitato di tasse ambientali? Ci sono alcune argomentazioni corrette che giustificano il limitato uso delle tasse ambientali e altre argomentazioni invece abbastanza artificiose. E' quindi utile averle presenti entrambe per cercare di affrontare i problemi in modo realistico se si vuole davvero portare avanti l'esperienza di tassazione ambientale dal punto di vista politico con possibilità di successo.

Le osservazioni corrette sono di due tipi. Da un lato, da un punto di vista teorico il livello della tassa dovrebbe essere commisurato al danno ambientale, cioè il livello ottimale della tassa è pari al danno marginale provocato dalle emissioni nell'ambiente. E' noto tuttavia che vi sono molte difficoltà a definire in termini precisi il danno ambientale: difficoltà in termini scientifici a quantificare gli effetti negativi sulla natura determinati dalle emissioni - pensiamo alle emissioni di tipo globale come nel caso dell'effetto serra. In secondo luogo, vi è poi quel problema che gli economisti conoscono bene di quantificare in termini monetari i danni, cioè di tradurre i danni in termini fisici in danni monetari: pensiamo alla valutazione della salute, della vita umana e così via. Per queste ragioni, in molti casi l'aliquota della tassa ambientale viene definita in modo che possiamo definire di second best.

Prendiamo l'esempio della proposta europea di una tassa sulla energia e sull'emissione di CO₂: come si è arrivati a definire il livello ottimale della tassa, che prevedeva un livello iniziale di 3\$ per barile di petrolio per arrivare a regime a 10\$ per barile? Teoricamente l'ammontare della tassa doveva corrispondere ai danni provocati dall'emissione di CO₂ nell'atmosfera, ma dato che è estremamente difficile quantificare in termini precisi i danni provocati dall'emissione di CO₂ si è proceduto in modo diverso, ossia si è prima stabilito in termini politici l'obiettivo ambientale - la stabilizzazione delle emissioni di CO₂ nell'atmosfera - sulla base di una serie

di considerazioni di carattere scientifico; una volta che si è fissato l'obiettivo della stabilizzazione dell'emissione di CO₂ nel 2000 rispetto al 1990, si è fatto una valutazione business as usual, ossia si è preso come benchmark la crescita delle emissioni date le politiche in atto e si è stimato che in Europa, se non fossero intervenute variazioni delle politiche in atto, le emissioni di CO₂ dal 1990 al 2000 sarebbero aumentate dell'11%.

In conseguenza, volendo conseguire l'obiettivo della stabilizzazione occorre ridurre dell'11% le emissioni di CO₂ nell'atmosfera. A questo punto, se si vuole ridurre dell'11% le emissioni dobbiamo ridurre di un certo ammontare la domanda di energia e, prendendo l'elasticità della domanda di energia che è un dato conosciuto, è possibile stimare qual è la variazione di prezzo necessaria per ridurre la domanda di energia in misura sufficiente per contrarre le emissioni dell'11%, e si arriva così ai 10\$ per barile di petrolio. In definitiva, attraverso questa procedura di second best, definendo in anticipo l'obiettivo finale che si vuole conseguire, è possibile derivare la tassa che provoca esattamente quella variazione dei prezzi necessaria per contrarre nella quantità desiderata la domanda di energia e quindi provocare la riduzione delle emissioni indispensabile per raggiungere l'obiettivo della stabilizzazione. Questo è evidentemente un modo per superare la prima difficoltà della tassazione ambientale, che è quella di definire in modo corretto il livello dell'aliquota sulla base della valutazione dei danni marginali.

La seconda difficoltà è relativa al fatto che, se viene utilizzata la regolamentazione amministrativa, la quantificazione degli effetti è abbastanza precisa, ossia è possibile conoscere in anticipo quale sarà il risultato se la legge viene osservata; nel caso degli strumenti economici, invece, si assume l'impossibilità di conoscere ex ante quali saranno precisamente gli effetti perché in realtà gli effetti dipenderanno dal comportamento degli operatori economici. E così, questo che per gli economisti è il vantaggio principale della tassa rispetto alla regolamentazione amministrativa, da molti viene considerato un limite. Dal punto di vista degli economisti il vantaggio della tassa è che si utilizzano i meccanismi di mercato per conseguire gli obiettivi ambientali. L'introduzione della tassa provoca una variazione di prezzo, la variazione di prezzo provoca una variazione dei comportamenti di tutti gli operatori, e si tratta di variazioni di comportamento non solo di breve ma anche di lungo periodo, cioè le imprese non solo devono modificare le emissioni, per esempio attraverso procedi-

menti di filtraggio delle emissioni, ma saranno altresì indotte a modificare i processi produttivi in modo tale da avere nel tempo una minore produzione di emissioni oppure da ridurre la produzione dei rifiuti e così via.

Questo che certamente come economisti consideriamo un vantaggio, dal punto di vista dei politici o anche dal punto di vista di certi ambientalisti viene considerato un limite della tassa ambientale perché è difficile quantificare a priori i risultati dell'operazione. E' un fatto che introducendo la tassa ambientale è possibile simulare attraverso i modelli di comportamento quali saranno le reazioni dei consumatori e produttori, ma certamente è più difficile quantificare il risultato in termini precisi rispetto al caso della regolamentazione amministrativa.

Questi sono evidentemente problemi che si pongono, ma al di là di questo le vere ragioni per cui è difficile introdurre tasse ambientali sono sostanzialmente due: la prima è che il costo delle tasse ambientali è visibile mentre il costo dello standard può essere in parte più difficilmente percepibile per l'opinione pubblica o per le imprese. Se è corretto l'argomento che in termini di efficienza statica le tasse sono migliori degli standard, questo implica che il costo in termini reali per conseguire l'obiettivo ambientale delle tasse è minore del costo dello standard; il problema è che, mentre il costo delle tasse è immediatamente percepibile, in molti casi il costo dello standard non lo è, il che da un punto di vista politico fa un'enorme differenza.

Lo stesso tipo di argomentazione si può utilizzare per il secondo aspetto che riguarda i limiti della tassazione ambientale, ossia il problema della competitività esterna. La tesi tradizionale è semplice: se un paese introduce tasse ambientali limita la propria competitività, e questo vale a livello nazionale, a livello regionale nel quadro del mercato nazionale, a livello europeo nel quadro del mercato internazionale. Il ragionamento viene svolto in termini statici: se si introduce una tassa ambientale aumentano i costi di produzione, questo aumento dei costi di produzione si trasferisce sui prezzi e quindi, dati i prezzi internazionali, si riduce la competitività. In merito a queste argomentazioni le osservazioni che si possono fare sono sostanzialmente due.

La prima è che un aumento di costi è legato anche all'introduzione di uno standard. E nel caso in cui non si faccia per nulla una politica ambientale, certamente si riducono i costi, ma il sistema economico paga in altro modo, in quanto il gettito tributario deve essere utilizzato per ridurre il

danno provocato all'ambiente. Il caso più tipico in Italia è la tutela dell'assetto idrogeologico, in quanto si paga molto di più per riparare i danni ambientali di quello che sarebbe stato necessario per prevenire i danni. Quindi, in realtà, non applicando la politica ambientale in modo corretto, alla fine il sistema paga molto di più di quello che avrebbe pagato con una politica preventiva. Il problema è che questo costo addizionale non è immediatamente percepibile. In definitiva, la logica di questo primo argomento è la seguente: se non si attua la politica ambientale il costo da sopportare è rappresentato dai danni ambientali anche se non ci si rende conto immediatamente di quanto si paga, mentre se viene utilizzata la politica ambientale il costo evidentemente è più visibile. E, parimenti, il costo degli standard è meno visibile del costo della tassazione ambientale, e quindi certamente dal punto di vista politico c'è un problema, ma la competitività non è deteriorata soltanto dall'introduzione della tassa ambientale e dipende in ultima istanza da una serie di altri fattori, di natura anche strutturale, e non soltanto dalla politica ambientale.

A questo proposito interviene un secondo elemento, e questo dal punto di vista teorico è un fattore nuovo introdotto da un autore americano specialista di problemi della competitività. Porter tende a rovesciare il punto di vista tradizionale dimostrando che la politica ambientale non solo non deteriora la competitività, ma la rafforza in quanto spinge le imprese ad una forte innovazione tecnologica di processo e di prodotto. Il fatto che i vincoli ambientali favoriscano l'introduzione di innovazioni di processo e di prodotto è dimostrato dal fatto che i paesi che hanno fatto una politica ambientale più avanzata nel medio e nel lungo termine sono più competitivi dei paesi più arretrati dal punto di vista della protezione ambientale, così come avviene normalmente per i paesi che hanno adottato la politica del cambio forte. In tutti i libri di testo si spiega che un paese per essere più competitivo deve svalutare, poi nella realtà si verifica che i paesi che hanno la bilancia commerciale attiva sono il Giappone e la Germania che hanno fatto la politica del cambio forte e questo perché la politica del cambio forte ha costretto le imprese a fare innovazioni di processo e di prodotto in modo tale da compensare le variazioni del cambio. Il ragionamento di Porter è abbastanza analogo a questo: la politica ambientale obbliga le imprese a fare innovazioni di processo e di prodotto. I giapponesi stanno facendo una politica ambientale estremamente aggressiva in quanto si sono resi conto che il business ambientale è diventato un elemento portante

dello sviluppo delle loro esportazioni. E' chiaro allora che, se non si fa politica ambientale, si resta fuori da mercati che saranno estremamente dinamici perché le imprese non avranno introdotto le innovazioni tecnologiche necessarie per competere con successo.

Questi argomenti devono essere affrontati con chiarezza dato che è difficile politicamente far passare le tasse ambientali proprio perché ci sono questi pregiudizi legati anche ad una comprensione inadeguata a livello teorico di questi aspetti della tassazione ambientale. Il primo passo da compiere allora è di cercare di analizzare le giustificazioni a favore e contro la tassazione ambientale per cercare di individuare concretamente le strade da seguire.

Dato che il punto di riferimento del dibattito sulla politica ambientale in Italia è da sempre la politica europea perché tutto quello che si è fatto in Italia deriva dalle scelte fatte a livello europeo, allora il punto di riferimento per la tassazione ambientale si colloca, in realtà, a livello europeo. E, di fatto, il dibattito sulla tassazione ambientale in Europa è ripartito con il progetto della Commissione di introdurre una tassa energia/CO₂. Questa proposta di Direttiva ha avuto un esito abbastanza negativo nel senso che non è stata approvata dal Consiglio dei Ministri e quello che è rimasto è questa nuova proposta di Direttiva, avanzata congiuntamente dal Commissario Monti e dal Commissario Bjerregaard, di una armonizzazione della tassazione delle fonti di energia in Europa, che è molto diversa rispetto al progetto originario. Il progetto originario era un progetto ambizioso perché dava all'Europa un ruolo di leadership rispetto al problema dei cambiamenti climatici e per la prima volta introduceva una vera forma di tassazione ambientale, cioè una grande tassa introdotta per fini unicamente ambientali. Questo sarebbe stato in effetti l'avvio di una nuova fase della politica ambientale. Ad esempio, nel Rapporto sullo stato dell'ambiente si parla di un livello di tassazione ambientale in Italia intorno al 14,4% del gettito complessivo, ma si includono in questa cifra sia quelle che vengono chiamate le vere e proprie tasse ambientali, sia le tasse sull'energia, sia le tasse automobilistiche. Ora, già fra le tasse ambientali alcune hanno una natura diversa, sono in realtà delle tariffe. Così, l'imposta ambientale più importante in Italia è la tassa sui rifiuti, che ha un gettito di 5.500 miliardi circa, ma in realtà è una tariffa per un servizio degli enti locali. Così pure i canoni per il disinquinamento delle acque, che danno circa 1.000 miliardi di gettito, hanno anch'essi natura di tariffa. Le cosid-

dette tasse incentivanti in Italia rappresentano una quota sul gettito dello 0,1% complessivo. E' vero che le tasse automobilistiche e le tasse per l'energia hanno effetti ambientali molto rilevanti: l'efficienza energetica media in Italia è superiore all'efficienza energetica media europea perché in Italia il livello di tassazione dell'energia è molto elevato rispetto allo standard degli altri paesi. Questo fatto ha avuto quindi effetti ambientali positivi, ma indiretti, dato che questo non era l'obiettivo principale della tassazione, l'obiettivo della tassazione è in realtà un obiettivo di gettito.

L'elemento importante del progetto europeo era di introdurre per la prima volta un tributo ambientale con un gettito a regime pari all'1% del prodotto interno lordo. In Italia si valutava un gettito a regime di circa 20.000 miliardi. L'obiettivo ambientale primario era di combattere l'effetto serra, ossia di ridurre le emissioni di CO₂ nell'atmosfera; ma la manovra doveva produrre effetti positivi ambientali secondari quali: un miglioramento della situazione dell'inquinamento atmosferico in quanto la produzione di altri inquinanti veniva ridotta a seguito dell'aumento della tassazione sull'energia, una riduzione della congestione del traffico e del rumore.

Qui interessa mettere in evidenza alcuni punti che sono emersi dal dibattito sulla tassa energia/carbonio a livello europeo che sono rilevanti dal punto di vista della viabilità politica della tassa ambientale. Il primo punto è legato al fatto che nella Direttiva si è stabilito fin dall'inizio che, a regime, l'aliquota sarebbe stata di 10\$ a barile, ma si iniziava con un'aliquota di 3\$ a barile che era destinata ad aumentare ogni anno di 1\$ a barile. Questa è una caratteristica molto importante che, per esempio, ritroviamo nell'esperienza inglese di tassazione dell'energia: l'aliquota iniziale viene introdotta ad un livello sufficientemente elevato per avere un impatto sufficiente per indurre una modificazione dei comportamenti, in quanto se l'aliquota è troppo bassa non c'è una percezione della nuova imposta e non cambiano i comportamenti. L'aliquota iniziale deve essere sufficientemente elevata per essere visibile e per fare in modo che produttori e consumatori incomincino a cambiare i loro comportamenti sapendo che c'è un'imposta e che questa imposta varia i loro calcoli di convenienza: si dà un prezzo all'ambiente e questo prezzo è significativo, ma l'aliquota parte da un livello relativamente modesto e aumenta gradualmente nel tempo, e questa gradualità nell'introduzione dell'imposta consente di evitare che ci sia un impatto macroeconomico negativo a seguito dell'introduzione dell'imposta e permette al sistema di adeguarsi

progressivamente all'introduzione del prelievo. Evidentemente un aumento di prezzo di 10\$ al barile è molto significativo: se si considera che all'epoca il prezzo medio del barile era di 20\$, la tassa rappresentava un aumento di prezzo del 50%, che avrebbe potuto generare disastrosi effetti deflativi sul sistema.

Il secondo elemento è che le imprese devono poter disporre di un quadro di certezze, e se viene adottato questo metodo, che oggi l'aliquota d'imposta è di 3\$ al barile, ma crescerà nel tempo e le imprese sanno fin dall'inizio che a regime sarà di 10\$ al barile, avranno la possibilità di adeguarsi progressivamente a questi cambiamenti.

Il terzo elemento è la neutralizzazione degli effetti di gettito. Nella proposta di Direttiva comunitaria si prevede esplicitamente che tutto il gettito debba essere restituito all'economia sotto forma di riduzione di altre imposte, dato che l'obiettivo della imposta ambientale non è quello di generare un gettito per lo Stato, ma di cambiare i comportamenti in modo tale da rendere il comportamento dei produttori e dei consumatori più compatibile con l'ambiente, e quindi di avviare la transizione verso uno sviluppo sostenibile.

Da questa ulteriore caratteristica del sistema ne è poi derivato quel progetto - che ha poi costituito un elemento essenziale del Piano Delors - di utilizzare il gettito dell'imposta ambientale per alleviare la tassazione del lavoro attraverso una riduzione dei contributi sociali in modo tale da sfruttare quello che nella letteratura viene definito il doppio dividendo della tassa ambientale. Essa infatti provoca un primo beneficio in termini di miglioramento delle condizioni ambientali, il secondo beneficio è legato al fatto che il gettito della tassa ambientale viene utilizzato per ridurre altri prelievi che hanno effetti distorsivi sull'economia, in particolare i contributi sociali che provocano una distorsione nel prezzo dei fattori incentivando l'utilizzo del capitale a scapito del lavoro e, in ogni caso, penalizzando l'uso del fattore lavoro. Un'ipotesi di questo tipo era stata introdotta anche nel progetto di riforma fiscale presentato dal Ministro delle Finanze Tremonti nel 1994 in cui si prevedeva l'introduzione di un'imposta generale sull'energia con un gettito pari a 10.000 miliardi - pari a circa mezzo punto di pil - destinato a finanziare una riduzione dell'imposizione sul reddito, che ha effetti distorsivi nella scelta fra tempo libero e lavoro.

Venendo alle proposte italiane, in Italia quelle che vengono definite tasse ambientali sono molto ridotte. Abbiamo l'esperienza della cosiddetta tassa sui sacchetti di plastica che ha avuto una storia molto controversa perché in realtà la tassa doveva essere applicata unicamente sui sacchetti non biodegradabili, ma vi sono stati problemi a definire i gradi di biodegradabilità e quindi la tassa è stata modificata e sostanzialmente è diventata una tassa sulle pellicole di polietilene. Negli ultimi anni si è avuta anche una forte caduta del gettito di questa tassa, che non supera attualmente i 20 miliardi. La tassa ambientale per eccellenza è la tassa sui rifiuti che di fatto aveva già una struttura di tariffa, che è stata riconosciuta chiaramente con il Decreto Ronchi, che prevede esplicitamente la sua trasformazione in una tariffa con l'introduzione di qualche elemento incentivante di comportamenti ambientali più corretti. In effetti, oggi la tassa sui rifiuti solidi urbani è commisurata alla superficie delle unità abitative; nel Decreto Ronchi si prevede che una parte della tariffa debba essere commisurata alla produzione effettiva dei rifiuti, con effetti più incentivanti rispetto alla riduzione nella produzione di rifiuti.

Vi è poi l'esperienza della tassa sulle discariche. L'idea della tassa sulle discariche era di far funzionare un elemento di prezzo per modificare le scelte degli operatori. Oggi c'è convenienza ad andare in discarica perché è il modo di smaltimento meno costoso. Con la tassa sulle discariche si introduce un elemento incentivante nel senso che cambiano i prezzi relativi e viene incentivato l'utilizzo di sistemi di smaltimento più compatibili con l'ambiente. Quindi, al di là del sistema di comando e controllo introdotto dal Decreto Legislativo n. 22, la tassa sulle discariche contiene un elemento di imposta di scopo di cui parlava Petretto nella sua introduzione perché, avendo stabilito la legge che il 90% del gettito va alle regioni e il 10% alle province, il 20% del gettito regionale, cioè il 18% del gettito complessivo, deve essere destinato al miglioramento delle tecniche di smaltimento in modo tale da provocare una riduzione all'origine della quantità di rifiuti.

Vi è poi una serie di altre proposte e di settori in cui probabilmente si può pensare alla tassazione ambientale. Alcune tasse sono state già proposte nel Collegato alla Finanziaria del '96, e in particolare si trattava della tassa sulle emissioni di SO_2 e di NO_x . Per quanto riguarda la tassazione di NO_x si può ricordare un'esperienza fatta in Svezia che è molto rilevante. In Svezia le emissioni di NO_x che provengono dai grandi impianti di com-

bustione - in Italia sono circa 109 - che producono energia elettrica, vengono tassate sulla base delle quantità emesse, quindi la tassa ha un effetto disincentivante nei confronti delle emissioni, ma il gettito viene restituito alle imprese sulla base della quantità di energia prodotta e le imprese che producono nei grandi impianti di combustione sono incentivate a migliorare le loro tecniche di produzione in modo tale da produrre la massima quantità di energia con la minore emissione di NO_x . Da un lato la tassa ha quindi un effetto disincentivante nei confronti delle emissioni, mentre la restituzione della tassa alle imprese ha un effetto incentivante rispetto all'efficienza energetica, in quanto a parità di input di combustibili fossili, quanto maggiore è la quantità di energia prodotta evidentemente tanto maggiore è la restituzione alle imprese.

Accanto a queste proposte già contenute nei progetti governativi dell'anno scorso, il Ministro Ronchi ha avanzato una serie di altre ipotesi: revisione delle aliquote dell'Iva in modo tale da penalizzare certi prodotti che sono maggiormente inquinanti, revisione della struttura della tassazione sull'auto per commisurare l'ammontare del prelievo ad altri elementi come la riduzione dei consumi o il grado di riciclabilità dei componenti, armonizzazione dell'imposta sulle cave attraverso la fissazione di standard nazionali. Ma, in conclusione, vale la pena di soffermarsi brevemente su due altre ipotesi di tassazione ambientale: una è il road pricing, ossia la tassazione dell'uso delle strade, e l'altra è la tassazione del turismo.

La tassazione dell'uso delle strade e il diritto di accedere a pagamento nei centri storici è già previsto dall'art. 36 del nuovo codice della strada e rappresenta uno strumento importante di politica ambientale in quanto le strade nei centri urbani - e soprattutto nei centri storici - rappresentano una risorsa scarsa. Nella logica di porre un prezzo sull'uso delle risorse la tassazione sull'uso delle strade è un elemento fondamentale e vi sono ormai esperienze concrete: nelle città norvegesi di Trondheim e di Oslo che hanno introdotto sistemi di tassazione sull'uso delle strade, c'è l'esperienza di Singapore, l'ipotesi di tassazione sull'uso delle strade nei centri storici è all'ordine del giorno in Francia, e in particolare Parigi sta studiando un sistema di questo genere. Recentemente il Ministero dei Lavori Pubblici ha emanato una disposizione per cui è possibile utilizzare i diritti di accesso da parte delle città anche se non hanno ancora approvato il PUT (piano urbano del traffico), quindi si è rafforzata la possibilità di utilizzare i diritti di accesso nei centri storici. Nel quadro di una politica complessiva

- questa non è certamente l'unica misura da prendere - di riorganizzazione della mobilità sul territorio e di conservazione dei centri storici lo strumento del road pricing è certamente da analizzare e da studiare con attenzione.

L'ultima considerazione riguarda la tassazione del turismo. L'Italia è un paese in cui è concentrata una parte enorme del patrimonio culturale e naturale dell'Europa e le risorse per la conservazione di questo patrimonio sono scarse e vengono inoltre fornite prevalentemente a carico del sistema tributario generale italiano, mentre questo è un patrimonio comune della collettività mondiale e in particolare della collettività europea. Se si vuole rafforzare - come diceva Petretto - i sistemi di tassazione sulla base del principio del beneficio, certamente chi viene in Italia per turismo deve contribuire al finanziamento della conservazione del patrimonio artistico e naturale. C'è quindi un problema di tassazione del turismo; e nella Finanziaria dell'anno scorso c'era l'ipotesi di reintrodurre l'imposta di soggiorno. Si tratta evidentemente di uno strumento abbastanza rozzo, ma perlomeno chi soggiorna in albergo paga un contributo alla finanza comunale che può sostenere il finanziamento della politica di conservazione. Ma c'è anche un progetto più sofisticato di tassazione del turismo nella Regione Trentino - Alto Adige in cui si ipotizza che tutte le attività economiche legate al turismo debbano pagare un contributo. In questo caso, l'imposta dovrebbe colpire tutte le attività legate al turismo, alcune sull'intera base imponibile definita ai fini dell'imposta sul valore aggiunto; per esempio, nel settore alberghiero la base imponibile sarebbe pari al 100% della base imponibile dell'imposta sul valore aggiunto, perché praticamente tutto il fatturato è legato al turismo. Per gli altri settori deve essere definita la percentuale di fatturato imputabile al turismo e che quindi andrebbe gravata d'imposta. Questa forma di tassazione più sofisticata, supportata da una tassazione a fini ambientali sulle seconde case, potrebbe consentire di far partecipare anche il turismo al finanziamento delle politiche di conservazione del territorio.

Marco Frey

*Vice direttore della Divisione ambiente dello IEFE,
Università Bocconi di Milano*

LE FONTI DI FINANZIAMENTO PER LE AGENZIE AMBIENTALI IN EUROPA

Mi è stato attribuito il compito di portare al dibattito di oggi alcuni spunti, sulle modalità di finanziamento delle agenzie ambientali, estrapolabili da alcune esperienze estere.

Prima di entrare nel merito delle modalità di finanziamento occorre però precisare a quale tipologia di finanziamento vogliamo far riferimento, ovvero che natura organizzativa o quali funzioni attribuiamo alla agenzia ambientale la cui attività deve essere finanziata.

A questo proposito abbiamo due possibili alternative:

- a) pensare a un'agenzia specifica, (l'ANPA, l'ARPAT, l'ARPAEI ecc.) e verificare quali sono le caratteristiche, le relazioni istituzionali, i margini di manovra peculiari di tale soggetto e quali sono i suggerimenti concreti che le esperienze estere ci forniscono ;
- b) ragionare in termini più generali e omogenei, estrapolando alcune caratteristiche ormai notevolmente condivise dalle agenzie ambientali italiane ed estere.

Opterò per la seconda alternativa, introducendo alcuni elementi di differenziazione nel corso del mio ragionamento.

Le Agenzie per l'ambiente sono soggetti istituzionali peculiari nel nostro ordinamento la cui natura non è definita a priori. La tradizione anglosassone vorrebbe che fossero istituti dotati di autonomia e di competenze

specialistiche, al fine di perseguire obiettivi ben definiti. In una realtà come quella francese le agenzie sono viste più come organizzazioni "redistributive" con rilevante flessibilità organizzativa, ma limitata autonomia di budget (pensiamo al caso dell'Agenzia per il mezzogiorno, che pure ha gestito rilevanti risorse in campo ambientale).

Se autonomia e flessibilità possono essere considerate due caratteristiche connesse (e in parte vicendevolmente sostituibili), la competenza è una variabile chiave per lo sviluppo delle agenzie. Solamente attraverso l'utilità della propria attività di supporto e di controllo per i propri "clienti" le agenzie possono risolvere soddisfacentemente la questione del finanziamento e dello sviluppo.

Il problema dell'identificazione e della soddisfazione del cliente è un problema generale della pubblica amministrazione, che si accentua nelle amministrazioni per scopo.

La valorizzazione di unità separate (indipendenti e autonome) e specializzate (dotate di competenze tecnico-scientifiche) all'interno dell'amministrazione è, quindi, da inscrivere nel processo di riordino e semplificazione della pubblica amministrazione, particolarmente richiesto in ambiti tematici nuovi quali l'ambiente (ma anche la regolamentazione dei servizi pubblici).

Il tema di cui si parla deve essere collocato in questo contesto. Nel momento in cui si pensa come finanziare un soggetto nuovo all'interno dell'amministrazione, occorre pensare a una nuova distribuzione di risorse limitate in modo da garantire una maggiore efficienza ed efficacia della spesa pubblica e degli usi del prelievo fiscale, e al tempo stesso una migliore soddisfazione del cliente (sia esso il regolatore o direttamente la collettività).

Nella realtà le agenzie nel nostro Paese sono semplicemente qualcosa di differente dalle amministrazioni burocratiche tradizionali.

Le relazioni con gli altri soggetti del governo dell'ambiente determinano in misura rilevante le condizioni e le modalità di finanziamento delle agenzie stesse.

Dalla nascita ad oggi le agenzie hanno vissuto delle attribuzioni finanziarie in un certo senso legate al passato: i fondi ex-Disp per l'ANPA, i fondi del Servizio sanitario nazionale per le agenzie regionali e provinciali. Viene da chiedersi se in futuro si potranno utilizzare fonti integrative di

approvvigionamento dei fondi, considerando che quelle tradizionali potrebbero gradualmente venire meno.

Preliminarmente occorre osservare che la natura stessa delle agenzie, soggetti di supporto al governo dell'ambiente, chiamate a garantire momenti centrali per la politica ambientale (controlli e adeguate expertises tecnico-scientifiche), presuppone un finanziamento pubblico delle loro attività.

L'individuazione di forme innovative di finanziamento può comunque risultare molto interessante, anche in funzione delle possibili linee di sviluppo di organismi a cui, con la L.61/94, sono stati attribuiti compiti molto vasti.

Nel portarvi la riflessione sulle esperienze delle agenzie ambientali di altri Paesi europei ho selezionato i casi più significativi, e più noti, delle Agenzie tedesca (UBA), francese (ADEME), svedese (SNV). Si tratta di realtà organizzative abbastanza differenti le une dalle altre, soprattutto in relazione alla collocazione all'interno del rispettivo sistema di governo dell'ambiente.

Semplificando notevolmente potremmo dire che l'UBA è una struttura tecnico-scientifica che opera in un sistema fortemente decentrato, l'SNV opera in un sistema snello e molto orientato alla negoziazione.

Le tre agenzie hanno però anche molte affinità.

Dal punto di vista dimensionale presentano notevoli similitudini.

L'UBA prima della riorganizzazione del 1994 che ha visto aggiungersi alla struttura originaria alcuni dipartimenti, aveva 800 addetti (saliti a più di 1300), l'ADEME 550, l'SNV 460.

In termini di budget, comprendendo anche le spese di promozione, le cifre erano a quella data abbastanza proporzionali e vicine nei valori:

- UBA 354 milioni di DM, pari a 345 miliardi di lire
- ADEME 1024 milioni di FF, pari a 296 miliardi di lire
- SNV 1250 milioni di SEK, pari a 285 miliardi di lire

La stessa Agenzia europea aveva una dotazione per addetto abbastanza simile.

Nel complesso quindi un budget per addetto pari a circa 500 milioni pro capite. Valori superiori a quelli di cui disponeva l'ANPA (poco più di 200 milioni per addetto) e le agenzie regionali italiane.

Riducendo il budget alle sole spese di funzionamento, emerge che ad esempio, l'UBA aveva 89 milioni di DM, pari a poco più di 100 milioni per addetto, una cifra analoga a quelle di molte agenzie regionali italiane,

dove sappiamo che il costo del personale si aggira intorno ai 75-80 milioni per addetto.

La differenza principale tra l'Italia e l'estero è rappresentata dal fatto che le agenzie europee dispongono di fondi per l'espletazione dell'attività di promozione, fondamentale per svolgere fattivamente il ruolo di promotore della ricerca e dell'innovazione tecnologica in campo ambientale.

Tabella 1. Confronto tra Agenzie nazionali dell'ambiente

	ADEME	UBA	SNV	ANPA
Anno di creazione	1990	1974	1967	1994
Funzioni	Promozione della R&S e delle tecnologie ambientali	Supporto al Governo federale, promozione tecnologica	Supporto al Governo, negoziazione, diffusione della conoscenza ambientale	Supporto tecnico, promozione, verifica tecnica, normativa
Aree di competenza	aria, rumore, rifiuti, energie rinnovabili e risparmio energetico	aria e rumore, sostanze tossiche, acqua, rifiuti	aria e rumore, sostanze tossiche, acqua, rifiuti, sviluppo sostenibile	aria, rumore, radiazioni, acqua, suolo, rifiuti, aree naturali protette, mare e coste
Organico	550	830	460	273
Budget (inclusa promozione)	1.024 milioni di franchi	354 milioni di marchi	1250 milioni di corone	54 miliardi di lire
Indice di dotazione finanziaria (ANPA 1994=1)	6,1	7,1	5,3	1
Dotazione finanziaria per unità di personale (in milioni di L)	614	469	620	201

Dal punto di vista delle entrate la fonte principale è il finanziamento pubblico.

Sin dal Convegno di Amalfi le Agenzie ambientali italiane hanno però correttamente sostenuto che le fonti di finanziamento devono essere il più possibile dirette, non deviate e condizionate.

Il meccanismo attuale, dal Servizio sanitario nazionale alle Regioni, è contrario allo spirito della L.61/94 (nascita di nuovi soggetti tecnico-scientifici autonomi) e può creare molte difficoltà:

- si fa riferimento a un fondo regionale "critico", infatti le Regioni sono già costrette a integrare con una parte rilevante dei fondi propri l'insufficiente finanziamento statale alla sanità;

- si dipende dagli umori politici della Regione e dalle condizioni congiunturali;
- appare difficile fare programmi di sviluppo di lungo periodo; in alcuni casi, come quello dell'ARPAT, la dichiarata limitazione "a titolo di avviamento" dell'accesso al fondo sanitario regionale pone un'urgente necessità di definizione di altre modalità.

La soluzione richiesta è quella di rendersi autonomi sul piano del finanziamento, disponendo di un capitolo di bilancio proprio nonché di fonti integrative.

L'ADEME, ad esempio, gode di una grossa fonte di entrata, supplementare rispetto alla dotazione statale, costituita dal gettito di quattro tasse ambientali (rifiuti avviati in discarica, rumore aeroportuale, oli usati, emissioni atmosferiche), per un totale di 532 milioni di franchi (più della metà del budget, quindi).

La possibilità da parte dell'ADEME e delle agenzie di bacino francesi di gestione di specifiche tasse ambientali sia sul fronte delle entrate che su quello degli utilizzi per interventi di protezione dell'ambiente, si è rivelata una soluzione di grande successo per il finanziamento delle agenzie per l'ambiente.

Ciò diventa ancor più cruciale se si pensa che l'unico modo per attuare gradualmente lo sviluppo delle agenzie (dell'ANPA in particolare) è quello di farne il centro di un network di eccellenza tecnico-scientifico in campo ambientale, piuttosto che un soggetto che debba svolgere in prima persona la maggior parte delle attività. Per far ciò è necessario configurarsi come soggetto di committenza, che attribuisca ad un nucleo di soggetti compiti precisi, attivando un corrispondente sistema premiante.

Un'opportunità significativa è rappresentata al proposito dalla recente tassazione sulle discariche, nel collegato alla finanziaria 1996: art.3 della L.549/95. I proventi di tale tassazione, che dovrebbero portare ad un gettito tra i 500 e i 1000 miliardi (le stime più prudenti sono del Ministero dell'ambiente, quelle più ottimistiche del Ministero del tesoro), sono destinati per il 10% alle province e per il 90% alle Regioni.

Una parte della quota regionale pari ad un quinto (ovvero una cifra tra i 90 e i 180 miliardi), viene a costituire un apposito fondo regionale per l'ambiente che dovrebbe finanziare diverse attività, tra cui il funzionamento delle agenzie.

Fatte queste osservazioni, torniamo in conclusione al nostro punto di partenza: l'assetto organizzativo e relazionale condiziona il funzionamento.

A questo proposito volevo citare i cambiamenti organizzativi attuati dall'UBA nel 1994 con il passaggio da una organizzazione per recettori ambientali (aria, acqua ecc.) a un'organizzazione più orientata alle funzioni e ai settori di intervento (trasporti, agricoltura, turismo ecc.) più simile a quella dell'ADEME francese.

In realtà non è stata solamente una riorganizzazione interna, ma anche un'incorporazione di un ente di ricerca precedentemente facente parte dell'Ufficio federale della sanità (l'Agenzia del Ministero della sanità), istituzione che è stata soppressa.

Le principali novità della riforma dell'UBA possono essere così riepilogate:

1) aggiunta di un nuovo dipartimento all'organico dell'Agenzia, mediante incorporazione dell'Istituto per l'Igiene dell'acqua, del suolo e dell'aria, e dell'ex ufficio federale della Sanità, dotato di circa 500 addetti, con sede e laboratori a Berlino. Esso va a rafforzare le competenze in materia di igiene pubblica (effetti sulla salute umana). In questo modo l'UBA viene tra l'altro dotata di una grande struttura di ricerca diretta, mentre in precedenza si limitava a commissionare ricerca all'esterno. Questa scelta risponde alla necessità di concepire in maniera unitaria gli interventi di politica ambientale con taluni aspetti della prevenzione sanitaria;

2) creazione del dipartimento di "Valutazione delle sostanze chimiche e implementazione", mediante riorganizzazione dell'unità in precedenza deputata alla valutazione del rischio ambientale delle nuove sostanze chimiche introdotte sul mercato tedesco (di produzione interna o importate);

3) passaggio da un'organizzazione per recettori ambientali a un'organizzazione per funzioni di politica ambientale. In precedenza, il livello più alto dell'organigramma operativo dell'UBA (al di sotto degli organi direttivi) prevedeva una distinzione in quattro Dipartimenti, di cui uno di servizio (documentazione, amministrazione), uno interdisciplinare e due specializzati per recettori ambientali (qualità dell'aria, gestione delle acque e dei rifiuti). Con la nuova organizzazione i due dipartimenti specializzati sono stati sostituiti dai Dipartimenti "Qualità e requisiti ambientali" e "Processi e prodotti compatibili con l'ambiente". Mentre il primo è responsabile per la valutazione degli effetti sanitari e ambientali finalizzata alla definizione degli obiettivi di qualità ambientale, il secondo è responsabile per la defi-

nizione delle metodologie e degli standard d'intervento per il rispetto degli obiettivi di qualità. Quest'ultimo è organizzato a sua volta per settori industriali (piuttosto che per recettori ambientali).

4) Introduzione di unità organizzative deputate all'integrazione dei fattori ambientali nelle politiche di settore (trasporti, agricoltura, turismo ecc.). Tali unità organizzative sono state introdotte nell'unico Dipartimento interdisciplinare di cui l'UBA disponeva, che ora si chiama "Pianificazione e strategie ambientali". Questa soluzione è già presente nell'ADEME che, coerentemente con la sua funzione prioritaria, cioè la promozione tecnologica del tessuto produttivo del paese, ha un organigramma strutturato secondo settori economici d'intervento prioritario: industria, agricoltura e bioenergie, energie rinnovabili, trasporti.

Questa soluzione tedesca (e francese) rispecchia la convinzione che l'ambiente non deve essere un ambito tematico specifico in cui operano "stand alone" soggetti specialistici che non abbiano possibilità di agire sulle politiche complessive attuate dalle istituzioni. Concepire la politica ambientale come una politica di governo separata dalle altre politiche, non permette di superare la logica dell'emergenza. Un approccio effettivamente preventivo dovrebbe basarsi su una maggiore integrazione degli aspetti ambientali nelle politiche agricole, industriali, dei trasporti, del turismo.

Occorre, quindi, integrare l'interesse pubblico ambientale nelle politiche di settore, in modo da poter realmente incidere sul comportamento dei diversi attori economici e sociali.

In un contesto di questo genere le agenzie possono più agevolmente divenire quei soggetti tecnico-scientifici a supporto di una molteplicità di attori istituzionali, in una logica complessiva di governo dell'ambiente. La monoreferenzialità a questo proposito è un vincolo non solo di carattere finanziario, ma anche strategico. Ritengo che al proposito la recente evoluzione dell'UBA sia di grande interesse.

LINEE DI UN PROGETTO DI RICERCA SULLA STRUTTURA DEL FINANZIAMENTO DELLE AGENZIE

Premessa

La recente normativa in tema di controllo e regolamentazione ambientale costituisce un momento di grande rilievo nel più ampio e complesso processo di decentramento e riorganizzazione dei poteri dello Stato.

Con l'istituzione dell'Agenzia Nazionale per l'Ambiente e delle Agenzie Regionali è stato infatti realizzato un piano importante passo verso una maggiore responsabilizzazione e la separazione dei ruoli di gestione e di regolazione di servizi e di risorse aventi carattere strategico in tema ambientale. Più in particolare, per quanto si riferisce alle Agenzie Regionali, è stata sancita la necessità di attuare il riordino complessivo delle attività concernenti il campo della protezione ambientale, attività che comprendono, tra le altre, funzioni tecniche e scientifiche, attività di supporto all'esercizio di attività amministrative di controllo di competenza delle regioni, delle province e dei comuni, prestazione di servizi di analisi rivolte sia a soggetti pubblici che privati.

In questa fase di avviamento, un importante tema di studio è quello relativo alle modalità di finanziamento delle attività dell'istituzione preposta alla protezione ambientale. Esse costituiscono, infatti, il punto di snodo tra le finalità e i compiti istitutivi delle Agenzie da un lato e le risorse dall'altro; queste ultime, in parte identificate in via transitoria, dovranno essere articolate in forma più strutturata per rendere coerente anche in un'ottica

di lungo periodo l'attività effettivamente svolta con le finalità previste dalla normativa.

L'individuazione di una struttura adeguata di finanziamento per queste agenzie richiede, preliminarmente, di definire con precisione due questioni di carattere istituzionale che si collocano rispettivamente a monte e a valle del livello di intervento delle ARPA. Da un lato, infatti, occorre identificare se esiste (e in quale misura) il problema di definire un livello uniforme di tutela ambientale che costituisca una soglia minima nazionale da assicurare ad ogni individuo (una sorta di diritto di cittadinanza), al pari di quanto avviene in sanità. Questo compito, che sembra sia stato riconosciuto nel settore ambientale sia dalla Bassanini che dai lavori della Commissione Bicamerale, sarebbe tipicamente statale. Dall'altro è indispensabile determinare - e questa è una questione tipicamente infraregionale - la rete di relazioni che le Agenzie devono istituire con gli altri soggetti preposti ad attività di gestione, di controllo e regolamentazione di servizi e di attività connesse al settore ambientale. Il coordinamento dell'attività di protezione dell'ambiente presuppone che venga definita, a scala regionale, una griglia di interrelazioni con gli enti decentrati aventi competenze legislative e di programmazione e competenze di regolazione a vari livelli territoriali (Regioni, Province, Comuni, ATO). Si tratta, in altri termini, di trovare le forme più idonee per rendere efficace e coerente, anche dal punto di vista delle forme di finanziamento, il sistema di governo delle risorse ambientali e dei servizi connessi (servizio idrico integrato, servizio di igiene urbana e smaltimento rifiuti ecc.).

Oggetto dell'analisi

Scopo specifico dello studio sarà quello di individuare le forme più adeguate di finanziamento delle Agenzie Regionali tenendo conto di quanto detto in precedenza e delle tendenze evolutive prevedibili. A tal fine, si renderà particolarmente utile la verifica delle prime esperienze avviate in alcune regioni italiane (fra le quali la Toscana, l'Emilia Romagna, il Piemonte, la Liguria, ...) sia per quanto concerne la normativa che istituisce e regola le Agenzie sia per quanto riguarda i nodi problematici emersi. Naturalmente oltre a queste esperienze, sarà utile tener conto - sia pure in contesti istituzionali diversi - di quanto è accaduto a livello europeo per il finanziamento delle attività di protezione ambientale.

In linea generale, l'analisi dovrà partire dalla specificazione delle tipologie e delle funzioni attribuite alle ARPA sulla base della loro natura economica. Si tratta, ad esempio, di stabilire quali fra le attività svolte rispondano a bisogni della collettività aventi carattere generale (controllo della qualità dell'aria, delle acque, dell'inquinamento acustico) con spiccate caratteristiche di indivisibilità e di "non esclusione" dai benefici, e quali invece derivino dal fabbisogno specifico e individuale di soggetti pubblici e privati.

In altri termini si può ritenere che nella amplissima gamma delle loro attività, i servizi prodotti dalle ARPA abbiano un grado variabile (e decrescente) di "pubblicità" passando dalla fornitura di "servizi pubblici puri", in particolare quando effettuano controlli sullo stato delle risorse naturali, ad attività sempre più simili ai "servizi a domanda individuale" e ai servizi privati, in particolare quando svolgono analisi e misurazioni su richiesta degli interessati.

In modo corrispondente, si dovrebbe pensare ad una struttura di finanziamento basata su forme di finanziamento come le imposte per le prime attività, più orientata sulle tariffe per le seconde.

In merito alle imposte si può notare come sia particolarmente significativo in questa prospettiva lo studio delle possibilità offerte dalle "tasse ambientali", specialmente nell'orizzonte di una concreta realizzazione di un sistema di federalismo fiscale; si può ritenere infatti coerente spostare verso le comunità locali l'onere del prelievo e della spesa e far crescere il sistema di federalismo fiscale; si può ritenere infatti coerente spostare verso le comunità locali l'onere del prelievo e della spesa e far crescere il collegamento dell'imposizione alle risorse naturali, in linea con quanto affermato recentemente da una risoluzione della Commissione Finanze della Camera dei Deputati "... una riforma fiscale in senso ecologico risulta di particolare efficacia per l'obiettivo di una riforma fiscale federalista, essendo finalizzata al miglioramento della qualità dei servizi e della qualità ambientale del territorio e quindi maggiormente gestibile e controllabile dalle comunità locali".

Naturalmente, se imposte e tariffe possono essere le ipotesi "polari", esistono forme di finanziamento intermedie che potrebbero essere costituite, ad esempio, da quote parte di fondi pubblici nazionali, oppure da quote di partecipazione a tributi regionali, oppure, attraverso specifici accordi di programma e convenzioni con enti pubblici e privati, prevedendo una par-

tecipazione alle tariffe sul servizio idrico integrato, sul servizio igiene urbana e smaltimento rifiuti.

Un aspetto solo apparentemente indipendente da inserire in questa analisi è la valutazione del più adeguato assetto contabile delle Agenzie, un elemento essenziale per una gestione manageriale di questi soggetti, capace di assicurare un reale controllo economico e per centri di costo delle attività svolte.

Un adeguato e omogeneo assetto contabile sarà anche elemento essenziale per progettare un sistema di Osservatorio permanente dell'attività delle ARPA per il quale è necessario, oltre che un flusso costante di informazioni, un grado elevato di confrontabilità che può essere assicurato solo da un sistema dei conti comune.

La struttura dello studio

L'articolazione dello studio può essere così formulata, sia pure in via provvisoria:

0 - Le esperienze europee

Pure in presenza di contesti istituzionali considerevolmente diversi, la struttura e le forme tecniche di finanziamento delle attività di protezione ambientale attualmente adottate dai principali paesi europei sembrerebbero un importante punto di partenza e un valido riferimento per la progettazione dell'analogo assetto in Italia.

1 - La cornice dei vincoli

Questa parte dovrebbe mettere in particolare evidenza i condizionamenti, i limiti e le variabili esogene al sistema delle ARPA. Questi elementi dovrebbero essere sia di natura **istituzionale**, legati al rapporto fra attività svolta a livello nazionale e regionale, che **finanziaria**, connessa alle direttrici di riforma della finanza nazionale e regionale nel quadro del costruendo federalismo.

2 - La gamma delle opportunità

Questa parte dovrebbe consistere in una analisi dettagliata delle caratteristiche, delle potenzialità e dei limiti dei singoli strumenti di finanziamento che possono essere considerati attivabili in questo contesto. Particolare attenzione dovrebbe essere dedicata all'utilizzo di Fondi nazionali, all'impiego di forme di partecipazione a tasse e tariffe, all'utilizzo di un sistema adeguato di tariffe autonome, alle opportunità eventualmente of-

ferte dall'introduzione dell'IRAP, la nuova imposta regionale sulle attività produttive che dovrebbe costituire una base rilevante di finanziamento per il sistema regionale.

Importante cornice di questa parte è costituita dalla tematica delle tasse ambientali, delle quali sarà fornita una rassegna teorica ed applicata nelle esperienze internazionali; Questa tematica sembra di particolare interesse in quanto capace, come si è già accennato, non solo di rinnovare una struttura fiscale ormai logora, ma anche di collegarsi in modo proficuo con quella del federalismo fiscale;

3 - Una struttura finanziaria possibile

Sulla base dei vincoli reciproci, della valutazione del peso relativo delle varie attività svolte dalle ARPA, oggi e in prospettiva (cioè nella fase transitoria e in quella a regime), si dovrebbe giungere a una serie di stime fondate su combinazioni diverse delle forme di finanziamento analizzate nella parte precedente e basate sui prevedibili fabbisogni finanziari. La necessità di ipotizzare l'evoluzione del finanziamento per un arco adeguato di anni renderà inevitabile una stima di massima dell'elasticità al tempo e alle principali variabili macroeconomiche di queste fonti finanziarie.

4 - Un sistema contabile per le ARPA

Connessa a questa parte, anche se complessivamente autonoma, dovrebbe essere presentata una proposta per un sistema di contabilità economica per le Agenzie che garantisca un efficace controllo di gestione.

Particolare attenzione dovrà essere dedicata agli aspetti patrimoniali, economici e finanziari, alla rilevazione dei dati consuntivi, al controllo periodico della gestione, agli adempimenti fiscali, sia per l'imposizione diretta che indiretta.

5 - Un Osservatorio permanente sulle ARPA

La circostanza che un consistente numero di agenzie regionali sia già operante (e questo numero potrebbe incrementarsi rapidamente) consentirebbe di sperimentare, già dal 1998, un sistema di monitoraggio delle attività svolte, sia dal punto quantitativo che tipologico; la ricerca dovrà offrire un progetto operativo di questa struttura informativa.

Le fasi e i tempi

La ricerca, che sarà svolta dall'ottobre 1997 al dicembre del 1998, prevede le seguenti tappe:

La prima è costituita dal **Seminario** del 26 settembre 1997 che dovrà consentire una verifica e messa a punto del progetto di ricerca. Il seminario, infatti, ripercorrerà e svilupperà il dibattito sui vari punti prima richiamati, dalla cornice dei vincoli (finanziari e istituzionali) alle opportunità offerte dalla tassazione ambientale, per poi sottoporre ad esame le problematiche concrete del finanziamento, sia nella fase transitoria che in quello a regime.

Si ipotizza quindi una relazione di tipo finanziario, sulle direttrici della riforma della finanza pubblica sia statale che regionale e locale, una relazione di tipo istituzionale, che descriva vincoli e sistema dei rapporti fra i soggetti operanti nel settore, una relazione di tipo economico che affronti il problema della tassazione ambientale, una testimonianza da parte delle agenzie che stanno sperimentando il problema del finanziamento della loro attività, oltre ad una prima proposta di sistema di contabilità per le AR-PA.

Un **Rapporto preliminare** della ricerca che segua in linea generale lo schema descritto, e che contenga quindi anche proposte sia sulla struttura finanziaria, che proposte operative per la contabilità, che un progetto di massima per l'Osservatorio (tutti elementi da sottoporre ad esame e discussione in un apposito incontro di lavoro) dovrà essere predisposto entro il mese di aprile 1998.

Il **Rapporto finale** del lavoro, comprensivo di tutti gli elementi al livello massimo di specificazione dovrà essere concluso entro la fine dell'anno. Entro questi termini dovrà essere svolto un Convegno di ampio respiro, per la presentazione dei risultati dello studio e per la discussione delle proposte formulate.

LO STATO DI ATTUAZIONE, A LIVELLO REGIONALE,
DELLA LEGGE N. 549/95, ART. 3, COMMI 24-40

1. Il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi: lineamenti generali

La legge 28 dicembre 1995, n. 549 recante “Misure di razionalizzazione della finanza pubblica” (c.d. provvedimento collegato alla finanziaria 1996) ha disposto l’istituzione, con decorrenza dal 1° gennaio 1996, del “tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi” (art. 3, commi 24-40)¹.

Si tratta di un nuovo tributo configurato come una vera e propria ecotassa, il cui scopo, secondo la formulazione della legge istitutiva, risiede nel “favorire la minore produzione di rifiuti e il recupero dagli stessi di materia prima e di energia” (art. 3, co. 24). Tale obiettivo viene perseguito con una forma di tassazione che, quantomeno in linea teorica, si caratterizza per essere commisurata alla reale imputazione dei costi connessi all’uso ed al consumo di risorse ambientali.

Presupposto del tributo è il deposito definitivo in discarica di rifiuti solidi, compresi i fanghi palabili, nonché lo smaltimento di rifiuti tal quali in impianti di incenerimento senza recupero di energia (art. 3, commi 25 e 40)².

Soggetto passivo dell’imposta è il “gestore dell’impresa di stoccaggio definitivo” il quale ha obbligo di rivalsa nei confronti di “colui che effet-

tua il conferimento” dei rifiuti (art. 3, co. 26). In virtù delle previsioni dei commi 40 e 32, inoltre, soggetti passivi sono anche il gestore dell’impianto di incenerimento senza recupero di energia nonché chiunque eserciti attività di discarica abusiva o abbandoni, scarichi o effettui deposito incontrollato di rifiuti.³

Si osservi, come il soggetto passivo, quale soggetto tenuto al versamento del tributo speciale, non corrisponda al soggetto su cui grava l’onere relativo al tributo, ossia il Comune o il privato che effettua il conferimento.⁴

La base imponibile del tributo è data dalla quantità di rifiuti conferiti in discarica, desumibile dalle annotazioni risultanti dai registri tenuti nel rispetto delle disposizioni normative vigenti (art. 3, co. 28).

L’ammontare del tributo viene fissato dalle singole Regioni con apposita legge regionale da emanarsi entro il 31 luglio di ogni anno, per l’anno successivo (art. 3, co. 29). L’ammontare deve essere fissato, per chilogrammo di rifiuti conferiti, sulla base di parametri (*range*) prefissati dal legislatore statale⁵.

Per l’anno 1996 il tributo è stato fissato dalla stessa L. 549/95 nella misura minima prevista dai parametri, con eccezione dei rifiuti dei settori minerario, estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico: per questi settori il Decreto del Ministero dell’ambiente 18 luglio 1996 ha fissato una misura “agevolata” del tributo (compresa tra 2 e 5 lire) (sempre con riferimento all’anno 1996). Per i rifiuti smaltiti tal quali in impianti di incenerimento senza recupero di energia, per gli scarti ed i sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio, nonché per i fanghi anche palabili, il tributo è dovuto nella misura del 20 % dell’ammontare determinato ai sensi dell’art. 3, commi 29 e 38 (tale riduzione avrà dunque valore non solo per il 1996, ma anche per gli anni successivi).

L’ammontare del tributo per l’anno 1997 è rimesso, per tutti i settori, alle previsioni delle leggi regionali. Nel caso di mancato intervento delle Regioni entro il 31 luglio (di questo, come dei prossimi anni) dovrà intendersi prorogata la misura vigente.

Il tributo da versare viene determinato moltiplicando l’ammontare dell’imposta per il quantitativo (in chilogrammi) dei rifiuti conferiti, nonché per un “coefficiente di correzione” che permetta di commisurare la reale incidenza del singolo conferimento sul costo ambientale. Tale coefficiente, che per espressa previsione dell’art. 3, co. 29, deve tener conto del peso

specifico, della qualità e delle condizioni di conferimento dei rifiuti, doveva essere disciplinato con decreto del Ministro dell'ambiente, di concerto con i Ministri dell'industria, del commercio e dell'artigianato e della sanità, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge. Ad oggi, il suddetto decreto non è stato ancora emanato.

Si noti che, in virtù delle previsioni dell'art. 24, co. 2 del D.Lgs. n. 22/97, il coefficiente di correzione di cui sopra è determinato anche in relazione al conseguimento degli obiettivi di raccolta differenziata dei rifiuti urbani fissati dal co. 1 dello stesso articolo (previsione che, naturalmente, non avrà nessuna incidenza con riferimento a soggetti conferitori diversi dai Comuni).

Il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi è dovuto alle Regioni, le quali oltre al potere di determinazione dell'ammontare dell'imposta descritto sopra, hanno anche ulteriori poteri, da esercitarsi per via legislativa, connessi alla definizione di:

- modalità di versamento del tributo e di presentazione della dichiarazione (art. 3, co. 30);
- accertamento, riscossione, rimborsi e contenzioso amministrativo (art. 3, co. 34).

Tra le competenze delle Regioni rientra, inoltre, il potere di disporre l'impiego delle risorse derivanti dall'applicazione del tributo, mediante "proprie deliberazioni" (art. 3, co. 27), nell'ambito delle destinazioni definite dal legislatore nazionale.⁶

In base a tali destinazioni:

- il 10% del gettito spetta alle Province;
- il 20% del gettito, al netto della quota spettante alle Province, affluisce in apposito fondo della Regione destinato a:
 - favorire la minore produzione di rifiuti;
 - favorire le attività di recupero di materie prime e di energia, con priorità per i soggetti che realizzano sistemi di smaltimento alternativi alle discariche;
 - realizzare la bonifica dei suoli inquinati ivi comprese le aree industriali dismesse e il recupero delle aree degradate;
 - finanziare le agenzie regionali per l'ambiente;
 - finanziare l'istituzione e la manutenzione delle aree naturali protette.

- la quota del gettito riferibile alla tassazione dei fanghi di risulta viene destinata ad investimenti di tipo ambientale riferibili ai rifiuti del settore produttivo cui afferiscono i fanghi stessi.

Nel rispetto di tali destinazioni, le Regioni possono scegliere l'impiego delle risorse derivanti dall'applicazione del tributo: a questo riguardo, si noti che il legislatore statale non ha vincolato le Regioni circa la veste giuridica che tali determinazioni dovranno assumere. In particolare, a differenza di quanto previsto per i poteri definitivi delle Regioni visti sopra, non è prevista la necessità di disporre l'impiego delle risorse per via legislativa.

2. L'attuazione a livello regionale

Il quadro degli interventi normativi regionali di attuazione della L. 549/95 risulta, ad oggi, ancora largamente incompleto. Le Regioni che hanno introdotto una propria disciplina legislativa sono soltanto nove; ad esse si affianca la Provincia Autonoma di Bolzano.

Si segnalano, in ordine cronologico, gli interventi delle Regioni: Liguria, Piemonte, Toscana, Veneto, Emilia Romagna, Marche, Puglia, Friuli-Venezia Giulia e Lombardia⁷.

La Regione Abruzzo, pur non avendo provveduto ad emanare una propria legge di attuazione generale delle previsioni dell'art. 3, commi 24-40 della legge 439/95, ha istituito, per via legislativa, un fondo regionale in cui, tra altre risorse, affluiscono pure i proventi derivanti dal tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi.

Altre Regioni hanno introdotto, per mezzo di circolari e di comunicazioni le prime direttive per l'applicazione del tributo speciale, rimandando ad un momento successivo la più compiuta definizione dei vari aspetti riguardanti lo stesso.⁸

Con riguardo alla fissazione dell'ammontare del tributo, non tutte le leggi regionali di attuazione hanno provveduto ad operare delle scelte precise. Alcune di esse riportano gli importi relativi alle varie tipologie di rifiuti, dovuti per l'anno 1997 o per l'anno 1998 (v. Emilia Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Marche e Veneto); altre rimandano, a loro volta, ad una successiva legge regionale (v. Liguria, Piemonte, Puglia, Toscana).

Tali differenze, almeno in parte, possono essere imputare al momento in cui sono state emanate le leggi di attuazione, risentendo gli interventi più datati, di un generale clima di incertezza interpretativa. Gli interventi legislativi più recenti hanno potuto profittare dei chiarimenti intervenuti sul tema, con la Circolare del Ministero delle Finanze, n. 190/E.⁹

In generale, da un esame sommario delle disposizioni che fissano l'ammontare del tributo si deduce il chiaro intento, perseguito dai legislatori regionali, di disincentivare il conferimento in discarica di rifiuti tal quali nonché di quei rifiuti che potrebbero essere avviati ad attività di recupero o di riciclo.¹⁰

Nei paragrafi seguenti, per alcuni aspetti ritenuti di particolare interesse, sono svolte analisi comparative delle leggi regionali sino ad oggi emanate. Con riferimento all'impiego delle risorse derivanti dall'applicazione del tributo speciale, sono stati affrontati i temi delle risorse riservate alle Province e dell'impiego delle risorse di spettanza regionale.

3. L'impiego delle risorse

3.1 Il gettito riservato alle province

Come anticipato nel paragrafo 1, in virtù delle previsioni della L. 549/95, le Regioni hanno il potere di disporre l'impiego delle risorse derivanti dall'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, nel rispetto delle destinazioni fissate dalla legge stessa (art. 3, co. 27). Tra di esse si colloca la destinazione del 10% del gettito alle Province.

Nel rispetto di tale previsione, le leggi regionali si sono variamente espresse circa la ripartizione, tra le varie Province del proprio territorio, della quota fissata dalla legge statale.

Dal punto di vista dei criteri di ripartizione, le leggi regionali della Toscana (art. 4, co. 1) e della Puglia (art. 14, co. 1) stabiliscono che il riparto debba avvenire in proporzione al gettito tributario derivante dalle discariche e dagli impianti di incenerimento siti nel territorio di ciascuna Provincia.

La legge regionale della Liguria (art. 14) fa riferimento ai quantitativi di rifiuti conferiti nelle discariche ubicate nel territorio provinciale.¹¹

La legge regionale del Veneto (art. 10, co. 4) stabilisce tre criteri di riparto delle risorse di spettanza provinciale: a) popolazione residente nella provincia; b) quantità dei rifiuti smaltiti in ambito provinciale; c) quota fissa per ciascuna Provincia.

La legge regionale dell'Emilia Romagna non fissa direttamente dei criteri di riparto ma ne rimanda la determinazione al Consiglio Regionale (art. 10, co. 39). Tale legge, discostandosi dal quadro delle altre leggi regionali di attuazione, prevede anche la possibilità che venga assegnata alle Province, mediante legge regionale di bilancio, una quota aggiuntiva rispetto a quella stabilita dalla L. 549/95. Tale quota non può superare un ulteriore 10% del gettito del tributo regionale, al netto della quota del 20% di cui all'art. 3, co. 27, L. 549/95.¹²

Nelle restanti leggi regionali del Piemonte, delle Marche e del Friuli-Venezia Giulia non si rintracciano espliciti criteri di riparto in quanto, in ciascuna di tali leggi, è stata fatta delega alle Province per le funzioni che riguardano la riscossione del tributo, l'accertamento, la contestazione delle violazioni tributarie, nonché il relativo contenzioso tributario e amministrativo e l'eventuale rappresentanza in giudizio. In questo caso, sono le Province a versare alle Regioni la quota di loro spettanza.

Si sottolinei, a tal riguardo, che per l'esercizio delle funzioni delegate, alle Province viene riconosciuta la spettanza di una quota maggiore rispetto a quanto stabilito dalla L. 549/95: la legge regionale delle Marche (art. 3, co. 4) assegna alle Province anche il 5% del gettito del tributo complessivo realizzato sul territorio di propria competenza; la legge regionale del Friuli-Venezia Giulia (art. 3, co. 3) riconosce alle Province un ulteriore 10% del tributo di loro spettanza.¹³

Infine, la legge regionale del Piemonte (art. 13, co. 9), senza mutare la ripartizione del gettito del tributo, prevede un concorso nelle spese sostenute dalle Province mediante l'utilizzazione di altri stanziamenti iscritti nel bilancio regionale.

Tornando alle leggi regionali in cui non è prevista delega alle Province per le funzioni di cui sopra, si sottolinei la competenza della Giunta Regionale al riparto della quota di spettanza provinciale (mediante propria deliberazione).

Tale potere è sancito esplicitamente nella legge regionale della Toscana (art. 4, co. 1 ove è previsto, anche, che venga esercitato entro il termine di 90 giorni dalla riscossione del tributo); nella legge regionale del Veneto

(art. 10, commi 4-5 ove è previsto, anche, che gli importi da corrispondere alle Province vengano versati nel mese di giugno di ogni anno) e, infine, nella legge regionale della Puglia (art. 14, co. 1).

Niente è previsto, circa la competenza specifica al riparto, nelle leggi regionali della Liguria e dell'Emilia Romagna (in quest'ultima legge è, tuttavia, stabilito che l'assegnazione della quota alle Province avvenga entro il 30 giugno di ogni anno).¹⁴

3.2 Le risorse di spettanza regionale

Il 20% delle risorse derivanti dall'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, al netto della quota spettante alle Province, affluisce in appositi fondi delle Regioni destinati ad essere impiegati per una serie di finalità specificate dalla L. 549/95, tra cui, si ricordi, il finanziamento delle agenzie regionali per la protezione dell'ambiente (v. sopra, par. 1).

Di tali risorse, la quota del gettito riferibile alla tassazione dei fanghi di risulta deve essere destinata ad interventi ambientali riferibili ai rifiuti del settore produttivo dei fanghi stessi.

La maggioranza delle leggi regionali di attuazione ha istituito un unico fondo (in genere denominato "Fondo per la minore produzione dei rifiuti") in cui far affluire le risorse di cui sopra; soltanto tre leggi regionali (della Toscana - art. 21, del Piemonte - art. 12 e delle Marche - art. 9) hanno previsto l'istituzione di due fondi separati: uno per le finalità di cui all'art. 3, co. 27 (2° periodo) della L. 549/95, denominato "Fondo per la minore produzione di rifiuti", ed uno per le finalità di cui all'art. 3, co. 27 (ultimo periodo) denominato "Fondo per investimenti di tipo ambientale". In quest'ultimo fondo, le leggi regionali fanno affluire il 20% dell'ammontare del tributo riferito ai fanghi di risulta, al netto della quota di spettanza delle Province.¹⁵

Dal punto di vista dell'ammontare delle risorse fatte confluire nei fondi regionali, si rilevi la maggior attribuzione prevista dalla legge regionale del Friuli-Venezia Giulia (art. 11, co. 4) a favore del "Fondo per l'ambiente" (unico fondo istituito). Oltre alla quota del 20% del gettito derivante dall'applicazione del tributo speciale, affluisce in tale fondo anche la parte rimanente delle somme versate dalle Province alla Regione. Tutte le risor-

se del fondo saranno successivamente impiegate per le finalità di cui all'art. 3, co. 27 della legge statale.

Per quanto concerne l'organo regionale competente a decidere la ripartizione delle risorse dei fondi regionali per la minore produzione dei rifiuti, tra i vari settori di intervento previsti dall'art. 3, co. 27 della L. 549/95, le leggi regionali dimostrano scelte abbastanza omogenee, con alcune eccezioni.

Nella maggior parte dei casi, i legislatori regionali hanno riconosciuto alla Giunta Regionale il potere di definire, con propria deliberazione, l'impiego delle risorse dei fondi (v. le leggi regionali di: Toscana - art. 21, co. 4 - Piemonte - art. 12, co. 2 - Liguria - art. 15, co. 1 - Veneto - art. 10, co. 6 - Marche - art. 9, co. 3 - Puglia - art. 15, co. 2 - Friuli-Venezia Giulia - art. 11, co. 2 - Abruzzo - art. 3 -).¹⁶

Si noti, come in alcune leggi regionali sia previsto che l'esercizio del potere della Giunta Regionale debba avvenire tenuto conto delle previsioni della programmazione regionale: nella legge regionale della Toscana (art. 21, co. 4) si fa riferimento alle previsioni del Programma Regionale di Sviluppo;¹⁷ nel caso della legge regionale della Liguria (art. 15, co. 1) si fa riferimento all'attuazione dei documenti programmatici approvati dal Consiglio Regionale. La legge regionale del Veneto (art. 10, co. 6), infine, fa riferimento a quanto disposto dalle leggi regionali di settore.

Dal quadro ora tracciato si differenzia la legge regionale dell'Emilia Romagna ove non è prevista l'istituzione di alcun fondo regionale. È stabilito, infatti, che tutte le risorse derivanti dall'applicazione del tributo speciale, al netto della quota di spettanza provinciale, siano destinate dalla "legge di bilancio" nei settori dell'ambiente, della qualità urbana e della tutela del territorio, con particolare riguardo agli interventi volti alla innovazione di processo e di sistema, finalizzati a minimizzare il consumo delle risorse e l'impatto ambientale nella produzione di beni e servizi (art. 11, co. 1). Nel rispetto dell'art. 3, co. 27 della L. 549/95, è inoltre previsto che una quota, non inferiore al 20% delle risorse, venga finalizzata ad interventi nei settori individuati dal legislatore statale (art. 11, co. 2).

Una scelta che potrebbe essere definita "intermedia" tra il potere deliberativo riconosciuto alle Giunte Regionali dalla maggioranza delle leggi regionali ed il potere del Consiglio Regionale previsto dalla legge regionale dell'Emilia Romagna (da esercitarsi in sede di approvazione di uno strumento centrale, come la legge di bilancio), è stata compiuta dalla legge

regionale della Lombardia. In questo caso, infatti, è previsto un coinvolgimento di entrambi gli organi regionali: la Giunta Regionale dispone l'impiego delle risorse affluite nel fondo regionale (denominato "Fondo per investimenti di tipo ambientale ed energetico") sulla base dei criteri e delle priorità stabiliti con deliberazione del Consiglio Regionale (su proposta della Giunta Regionale). Il tutto, ovviamente, finalizzato all'attuazione degli interventi di cui all'art. 3, co. 27 della legge statale.

Fermo restando il potere della Giunta Regionale di determinare l'impiego delle risorse affluite al Fondo per la minore produzione di rifiuti, la legge regionale della Puglia, per parte delle restanti risorse derivanti dall'applicazione del tributo, vincola il potere di destinazione del Consiglio Regionale. L'art. 15, co. 3 stabilisce, infatti, che almeno il 50% delle entrate relative al tributo speciale, al netto della quota di spettanza provinciale e dell'ammontare del fondo di cui sopra, venga destinato dal Consiglio Regionale, per mezzo della legge di bilancio, al finanziamento di progetti comunali:

- di impianti di trattamento aerobico di residui organici riutilizzabili (di cui alla L.R. 18 luglio 1996, n. 13);
- di raccolta differenziata dei rifiuti;
- di bonifica di siti inquinati o degradati.

A chiudere il quadro delle scelte operate dalle varie leggi di attuazione della L. 549/95, si colloca l'art. 4 della legge provinciale di Bolzano. Tale disposizione prevede che l'intero gettito del tributo venga assegnato ai capitoli dello stato di previsione della spesa del bilancio provinciale, per il finanziamento degli interventi a cura dell'Agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente e la tutela del lavoro. Sembrerebbe, dunque, che il legislatore provinciale abbia voluto devolvere l'intero ammontare del gettito al finanziamento delle attività svolte dall'Agenzia.

A parte questa disposizione, che si distacca dal quadro delle altre leggi (regionali) di attuazione della L. 549/95, in generale se è vero che le Agenzie per la protezione dell'ambiente si vedono riconosciuta la spettanza di una parte delle risorse derivanti dall'applicazione del tributo speciale (in virtù delle stesse previsioni della L. 549/95), nessuna garanzia quantitativa viene fissata, a loro favore, nelle leggi regionali di attuazione.

L'unica previsione certa, a favore dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente, è contenuta nella legge regionale della Liguria, ove

l'art. 16, co. 6 sancisce che, per l'anno finanziario 1996, a tale organismo sia devoluta una quota del 20% del fondo regionale.

Una recente legge regionale del Veneto (n. 8\1997, art. 2) introduce una forma di programmazione ai fini dell'utilizzo del fondo destinato agli interventi in materia ambientale, dalla quale potrebbero derivare maggiori garanzie per l'A.R.P.A.V. . Si tratta, infatti, di un programma annuale, predisposto dalla Giunta, che individua gli obiettivi prioritari dell'utilizzo, nonché gli interventi e le iniziative che la Regione intende realizzare direttamente e quelli, di altri soggetti pubblici o privati, che intende finanziare (interamente o parzialmente).¹⁸

Nei rimanenti casi, l'ammontare delle risorse destinate al finanziamento delle agenzie è stabilita, volta per volta dalle delibere di riparto, delle varie Giunte Regionali (ad eccezione dell'Emilia Romagna, ove, come si ricorderà è il Consiglio, in occasione della legge di bilancio a stabilire quale quota devolvere all'A.R.P.A.E.R.).

Allegato I

Indice cronologico delle leggi regionali di attuazione della legge n. 549\95, art. 3, commi 24-40

- Liguria
L.R. 13 maggio 1996, n. 21.
Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi.
(B.U. della Liguria 29 maggio 1996, n. 11).
- Piemonte
L.R. 3 luglio 1996, n. 39.
Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi - Attuazione della legge 28 dicembre 1995, n. 549 - Delega alle province.
(Suppl. al B.U. del Piemonte 10 luglio 1996, n. 28).
- Toscana
L.R. 29 luglio 1996, n. 60.
Disposizioni per l'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi di cui all'art. 3 della L. 28\12\1995, n. 549.
(B.U. della Toscana 8 agosto 1996, n. 43).
- Veneto
L.R. 19 agosto 1996, n. 27.
Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi.
(B.U. del Veneto 23 agosto 1996, n. 76).

L.R. 8 aprile 1997, n. 8.

Disposizioni per l'utilizzazione del fondo regionale di cui al comma 3, dell'articolo 10

della legge regionale 19 agosto 1996, n. 27.
(B.U. del Veneto 11 aprile, n. 30).

L.R. 5 settembre 1997, n. 32

Modifica degli articoli 2 e 7 della legge regionale 19 agosto 1996, n. 27 "Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi". Modifica dell'articolo 1 della legge regionale 8 aprile 1997, n. 8 "Disposizioni per l'utilizzazione del fondo regionale di cui al comma 3, dell'articolo 10 della legge regionale 19 agosto 1996, n. 27".

(B.U. del Veneto, 9 settembre 1997, n. 73).

- Emilia Romagna

L.R. 19 agosto 1996, n. 31.

Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi.

(B.U. dell'Emilia Romagna 23 agosto 1996, n. 96).

- Abruzzo

L.R. 28 novembre 1996, n. 117.

Istituzione di un fondo regionale per la realizzazione di interventi di prevenzione dell'inquinamento e di bonifica delle aree inquinate.

(B.U. dell'Abruzzo 20 dicembre 1996, n. 23).

- Marche

L.R. 20 gennaio 1997, n. 15.

Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi.

(B.U. delle Marche 24 gennaio 1997, n. 8).

- Puglia

L.R. 22 gennaio 1997, n. 5.

Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi.

(B.U. della Puglia 27 gennaio 1997, n. 11).

- Friuli-Venezia Giulia

L.R. 24 gennaio 1997, n. 5.

Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi ed integrazione alla legge regionale 7 settembre 1987, n. 30, in materia di smaltimento di rifiuti solidi.

(B.U. del Friuli-Venezia Giulia 29 gennaio 1997, n. 5).

L.R. 20 maggio 1997, n. 21.

Modifiche alle leggi regionali 14 giugno 1996, n. 22 e 24 gennaio 1997, n. 5, in materia di smaltimento di rifiuti solidi.

(B.U. del Friuli-Venezia Giulia 28 maggio 1997, n. 22).

- Trentino-Alto Adige

L.P. di Bolzano 13 febbraio 1997, n. 3.

Istituzione del tributo provinciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi.

(B.U. del Trentino-Alto Adige 4 marzo 1997, n. 11).

- Lombardia

L.R. 28 aprile 1997, n. 13.

Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, istituito dall'art. 3, commi da 24 a 40, della legge 28 dicembre 1995, n. 549.

(B.U. della Lombardia I Suppl. Ord. al n. 18 del 2 maggio 1997).¹⁹

Allegato II

Tabella riepilogativa: ammontare del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi

REGIONE	AMMONTARE TRIBUTO*	VERSAMENTO
EMILIA ROMAGNA L.R. 31\96	<p>Per il 1997 l'ammontare del tributo è stabilito:</p> <p>Per i rifiuti dei settori minerario, estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico,</p> <p>a) in lire 15 se conferiti in discarica di II categoria, tipo A;</p> <p>b) in lire 7 se conferiti in discariche di altro tipo.</p> <p>Per i rifiuti speciali diversi da quelli sopra:</p> <p>a) in lire 20 se conferiti in discarica di I categoria o di II categoria, tipo A o in impianti di incenerimento senza recupero di energia;</p> <p>b) in lire 12 se conferiti in discarica di II categoria, tipo B.</p> <p>Per i rifiuti classificati come tossici e nocivi (ai sensi del D.P.R. 915\82):</p> <p>a) in lire 50 se conferiti tal quali in discarica;</p> <p>b) in lire 20 se conferiti in discarica previo trattamento di inertizzazione o di innocuizzazione autorizzato o se conferiti in impianti di incenerimento senza recupero di energia.</p> <p>Per i rifiuti solidi urbani:</p> <p>a) in lire 35 se conferiti tal quali in discarica o in impianti di incenerimento senza recupero di energia;</p> <p>b) in lire 20 se conferiti in discarica previa separazione meccanica di rifiuti solidi urbani o da raccolta differenziata all'origine, aventi contenuto di sostanza organica non superiore al 10%.</p>	Alla Regione.

(segue)

REGIONE	AMMONTARE TRIBUTO*	VERSAMENTO
FRIULI- VENEZIA GIULIA L.R. 5/97	<p>Per il 1997 l'ammontare del tributo è pari alla misura minima stabilita dall'art. 3, co. 38, della L. 549/95.</p> <p>Per il 1998 l'ammontare del tributo è stabilito in:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) lire 2 per i rifiuti dei settori minerario, estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico; b) lire 10 per gli altri rifiuti speciali; c) lire 30 per i restanti tipi di rifiuti. <p>Il tributo è dovuto nella misura del 20% rispetto all'ammontare stabilito per la relativa tipologia (v. sopra) per: i rifiuti smaltiti tal quali in impianti di incenerimento senza recupero di energia;</p> <p>gli scarti ed i sovralli di rifiuti sottoposti a trattamento di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio in impianti a tecnologia complessa, per i quali non sia possibile ulteriore recupero di materia prima o energia;</p> <p>i fanghi, anche palabili.</p>	Alle Province.
LIGURIA L.R. 21/96	<p>Da fissarsi con l.r. entro 31 luglio di ogni anno, per l'anno successivo.</p> <p>(Sono già stabiliti alcuni criteri).</p>	Alla Regione.
LOMBARDIA L.R. 13/97	<p>Per il 1997 l'ammontare del tributo è pari alla misura minima stabilita dall'art. 3, co. 38, della L. 549/95.</p> <p>Per il 1998 l'ammontare del tributo è stabilito in:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) lire 2 per i rifiuti dei settori minerario, estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico, con esclusione delle ipotesi previste dall'art. 3, co.1, D.M. 18 luglio 1996; b) lire 12 per gli altri rifiuti speciali; c) lire 30 per i rifiuti solidi urbani smaltiti tal quali e lire 20 per i restanti tipi di rifiuti. <p>Il tributo è dovuto nella misura del 20% rispetto all'ammontare stabilito dalla lettera c) di cui sopra, per: gli scarti ed i sovralli di rifiuti tossici e nocivi, urbani, speciali e assimilabili agli urbani sottoposti a trattamento di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio in impianti a tecnologia complessa, conferiti in discariche di I categoria.</p>	Alla Regione

(segue)

REGIONE	AMMONTARE TRIBUTO*	VERSAMENTO
LOMBARDIA L.R. 13/97	<p>Il tributo è dovuto nella misura del 20% rispetto all'ammontare stabilito dalla lettera b) di cui sopra, per: gli scarti ed i sovvalli di rifiuti speciali sottoposti a trattamento di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio in impianti a tecnologia complessa, conferiti in discariche di II categoria, tipo B o C, o di III categoria; i fanghi, anche palabili.</p> <p>Il tributo è dovuto nella misura del 20% rispetto all'ammontare stabilito dalla lettera b) o c) di cui sopra (a seconda delle tipologie) per: i rifiuti smaltiti tal quali in impianti di incenerimento senza recupero di energia.</p>	Alla Regione.
MARCHE L.R. 15/97	<p>Per il 1997 l'ammontare del tributo è pari alla misura minima stabilita dall'art. 3, co. 38, della L. 549/95.</p> <p>Per il 1998 l'ammontare del tributo è stabilito in:</p> <p>a) lire 5 per i rifiuti dei settori minerario, estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico;</p> <p>b) lire 10 per gli altri rifiuti speciali;</p> <p>c) lire 20 per i restanti tipi di rifiuti (compresi i rifiuti speciali assimilabili agli urbani, se conferiti in discariche di I categoria).</p> <p>Alle Province.</p> <p>Il tributo è dovuto nella misura del 20% rispetto all'ammontare stabilito dalla lettera c) di cui sopra (rifiuti urbani) per :</p> <p>i rifiuti: urbani, speciali e assimilabili agli urbani smaltiti tal quali in impianti di incenerimento senza recupero di energia;</p> <p>gli scarti ed i sovvalli di rifiuti urbani, speciali e assimilabili agli urbani sottoposti a trattamento di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio in impianti a tecnologia complessa, conferiti in discariche di I categoria.</p> <p>Il tributo è dovuto nella misura del 20% rispetto all'ammontare stabilito dalla lettera b) di cui sopra (rifiuti speciali) per:</p> <p>gli scarti ed i sovvalli di rifiuti speciali e tossici e nocivi sottoposti a trattamento, di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio in impianti a tecnologia complessa, conferiti in discariche di II categoria, tipo B e C, nonché di III categoria.</p> <p>i fanghi, anche palabili.</p>	Alle Province.

REGIONE	AMMONTARE TRIBUTO*	VERSAMENTO
PIEMONTE L.R. 39/96	Da fissarsi con l.r. entro 31 luglio di ogni anno, per l'anno successivo. (Sono già stabiliti alcuni criteri).	Alle Province.
PUGLIA L.R. 5/97	Da fissarsi con l.r. entro 31 luglio di ogni anno, per l'anno successivo.	Alla Regione.
TOSCANA L.R. 60/96	Da fissarsi con l.r. entro 31 luglio di ogni anno, per l'anno successivo.	Alla Regione.
VENETO L.R. 27/96	<p>Per il 1997 l'ammontare del tributo è stabilito in:</p> <p>a) lire 10 per i rifiuti del settore minerario, estrattivo, lapideo e metallurgico di cui all'allegato 1 al D.M. 5/6/1994;</p> <p>b) lire 5 per i rifiuti del settore minerario, estrattivo, lapideo e metallurgico di cui all'allegato 3 al D.M. 5/6/1994;</p> <p>c) lire 2 per i rifiuti del settore minerario, estrattivo, lapideo e metallurgico da smaltire in impianti autorizzati ai sensi della normativa vigente;</p> <p>d) lire 5 per i rifiuti speciali del settore edilizio;</p> <p>e) lire 15 per gli altri rifiuti speciali;</p> <p>f) lire 30 per i restanti tipi di rifiuti smaltiti tal quali e per i rifiuti speciali assimilati agli urbani conferiti in discariche di I categoria;</p> <p>g) lire 20 per la frazione secca dei rifiuti solidi urbani provenienti da raccolta differenziata secco-umido ovvero da separazione meccanica.</p> <p>Il tributo è dovuto nella misura del 20% rispetto all'ammontare stabilito per la relativa tipologia (v. sopra) per: I rifiuti smaltiti tal quali in impianti di incenerimento senza recupero di energia;</p> <p>gli scarti ed i sovralli di rifiuti sottoposti a trattamento di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio in impianti a tecnologia complessa, per i quali non sia possibile ulteriore recupero di materia prima o energia;</p> <p>i fanghi palabili conferiti in discariche controllate.</p>	Alla Regione.

(segue)

REGIONE	AMMONTARE TRIBUTO*	VERSAMENTO
VENETO L.R. 32/97	<p>Per il 1998 l'ammontare del tributo è stabilito:</p> <p>Per i rifiuti dei settori minerario, estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico,</p> <p>a) in lire 10 se elencati nell'all. 3 al D.M 18 luglio 1996, con esclusione dei materiali inerti provenienti da scavi;</p> <p>b) in lire 5 se elencati nell'all. 4 al D.M 18 luglio 1996;</p> <p>c) in lire 2 se elencati nell'all. 2 al D.M 18 luglio 1996.</p> <p>d) In lire 15 per i rifiuti speciali assimilabili agli urbani conferiti in discariche di II categoria e per gli altri rifiuti speciali, non tossici e nocivi;</p> <p>e) in lire 30 per i rifiuti speciali assimilabili a rifiuti urbani conferiti in discariche di I categoria;</p> <p>f) in lire 40 per gli altri rifiuti speciali, classificabili tossici e nocivi, conferiti in discariche di II categoria;</p> <p>g) in lire 40 per i rifiuti solidi urbani conferiti tal quali e per i rifiuti speciali assimilati agli urbani conferiti in discariche di I categoria;</p> <p>h) in lire 30 per la frazione secca dei rifiuti solidi urbani e dei rifiuti speciali assimilati agli urbani conferiti al servizio pubblico di smaltimento, proveniente da separazione meccanica, nonché per i sovralli del compostaggio della frazione umida derivante dalla suddetta separazione e per il compost o la frazione organica stabilizzata conferita in discarica oltre la quantità necessaria per la ricopertura giornaliera;</p> <p>i) in lire 20 per la frazione secca dei rifiuti solidi urbani e dei rifiuti speciali assimilati agli urbani conferiti al servizio pubblico di smaltimento, proveniente da raccolta differenziata secco-umido nonché per le scorie dei forni degli impianti di termodistruzione conferite in discarica di I categoria.</p> <p>Il tributo è dovuto nella misura del 20% rispetto all'ammontare stabilito per la relativa tipologia (v. sopra) per: I rifiuti smaltiti tal quali in impianti di incenerimento senza recupero di energia;</p> <p>gli scarti ed i sovralli di impianti di selezione della frazione secca recuperabile e di produzione di compost di qualità;</p>	Alla regione

(segue)

* L'ammontare del tributo è sempre fissato per ogni chilogrammo di rifiuti.

Si ricordi, inoltre, che per l'anno 1996, l'ammontare del tributo è stabilito dalla L. 549/95, art. 3, co. 38 (nella misura minima). Lo stesso ammontare è applicabile, anche per gli anni successivi, in mancanza di determinazioni regionali.

REGIONE	AMMONTARE TRIBUTO*	VERSAMENTO
VENETO L.R. 32/97	i rifiuti che provengono da altri impianti di selezione e recupero, nel caso in cui venga recuperato almeno il 70% del rifiuto; i fanghi palabili conferiti in discariche controllate; i rifiuti conferiti in discarica provenienti da attività di bonifica e ripristino ambientale di siti inquinati.	Alla Regione.
BOLZANO L.P. 3/97	Da fissarsi con deliberazione della Giunta provinciale entro 31 luglio di ogni anno, per l'anno successivo.	Alla Provincia

1 Oltre alla legge istitutiva del tributo, si segnalano (a livello statale) alcuni atti di attuazione e di interpretazione:

D.M. 18 luglio 1996.

Ammontare dell'imposta unitaria dovuta per i rifiuti dei settori minerario, estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico smaltiti in discarica.

(G.U. 24 ottobre 1996, n. 250).

Circolare del Ministero delle Finanze 24 luglio 1996, n. 190/E.

Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, articolo 3, commi da 24 a 40 della legge 28 dicembre 1995, n. 549. Criteri applicativi.

Risoluzione del Ministero delle Finanze del 29 agosto 1996, n. 218/E.

Risoluzione del Ministero delle Finanze del 24 gennaio 1997, n. 9/E.

Tributo speciale regionale per il conferimento dei rifiuti nelle discariche. Articolo 3, commi 24 e 26, della legge 28 dicembre 1995, n. 549.

² 2 Si sottolinei che l'art. 3, co. 24 della L. 549/95 fa riferimento alla definizione di rifiuto contenuta nell'art. 2 del D.P.R. 915/82. A seguito dell'avvenuta abrogazione del D.P.R. 915/82, i rifiuti oggetto del tributo debbono essere oggi considerati tutte quelle sostanze od oggetti che rientrano nelle categorie dell'allegato A del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi (art. 6, co. 1, lett. a).

³ In base all'art. 3, co. 32 della L. 549/95 anche chi esercita, sebbene in via non esclusiva l'attività di discarica abusiva, e chiunque abbandona, scarica o effettua deposito incontrollato di rifiuti, è soggetto al pagamento del tributo speciale determinato ai sensi della legge, e di una sanzione amministrativa pari a tre volte l'ammontare del tributo stesso. In siffatte circostanze, l'utilizzatore a qualsiasi titolo, o in mancanza, il proprietario dei terreni sui quali insiste la discarica abusiva, è tenuto in solido al pagamento degli di bonifica, al risarcimento del danno ambientale, nonché al pagamento del tributo e delle sanzioni previste dalla L. 549/95. Resta ferma, in ogni caso la disciplina sanzionatoria prevista dal D.Lgs. 22/97.

⁴ Sulla nozione di soggetto "conferitore di rifiuti" si segnalano la Circolare del Ministero delle Finanze 24 luglio 1996, n. 190/E, nonché la Risoluzione del Ministero delle Finanze del 24 gennaio 1997, n. 9/E citate sopra.

⁵ Si tratta dei seguenti parametri:

- da 2 a 20 lire: per i rifiuti dei settori minerario, estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico;
- da 10 a 20 lire: per gli altri rifiuti speciali;

- da 20 a 50 lire: per i restanti tipi di rifiuti.

⁶ Si ricordi che ai sensi dell'art. 3, co. 35, della legge n. 549/95, le disposizioni dei commi da 24 a 41 della legge stessa costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 119 della Costituzione.

⁷ Per l'indice cronologico delle leggi regionali di attuazione della L. 549/95 si veda l'allegato I.

⁸ Si vedano, per esempio:

SARDEGNA

Com. 24 aprile 1996, n. 12847.

Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (art. 3, commi da 24 a 41, L. 549/95). (B.U. della Sardegna 20 maggio 1996, n. 16).

SICILIA

Assessorato del territorio e dell'ambiente. Circ. 17 luglio 1996, prot. n. 13922/U.

Tributo speciale per il conferimento dei rifiuti in discarica, istituito con la legge n. 549/95 del 28 dicembre 1995 - Prime direttive relative all'applicazione del tributo per l'anno 1996.

(G.U. della Sicilia 27 luglio 1996, n. 38, parte I).

⁹ In alcuni casi, è dato rilevare, comunque, una non perfetta concordanza tra i criteri contenuti nella circolare e le determinazioni delle leggi regionali. L'osservazione, tuttavia, richiederebbe un maggiore spazio di approfondimento, esulante dallo scopo di questo lavoro.

¹⁰ Nell'allegato II al presente lavoro, si è ritenuto utile predisporre alcune tabelle riepilogative delle determinazioni dei vari legislatori regionali, con riferimento all'ammontare del tributo.

¹¹ Il criterio dei quantitativi di rifiuti non coincide con quello del gettito del tributo, dal momento che in base alle previsioni dell'art. 3, co. 29, L. 549/95, a tipologia diversa di rifiuti, corrisponde un diverso ammontare del tributo speciale.

¹² Si osservi che tale quota aggiuntiva può essere assegnata alle Province per l'esercizio delle funzioni loro attribuite o delegate, dalla vigente legislazione statale e regionale, in materia di smaltimento di rifiuti e per la predisposizione di piani e programmi finalizzati alla realizzazione degli interventi in materia ambientale di cui all'art. 3, co. 27 della L. 549/95.

¹³ La legge regionale del Friuli-Venezia Giulia sembra assegnare alle Province una quota del gettito del tributo maggiore rispetto a quanto previsto dalla L. 549/95. In base al dettato dell'art. 6, co. 1 della legge regionale, le Province versano alla Regione il tributo di sua spettanza, ridotto di una quota del 35%, comprensiva della quota del 10% erogata a favore dell'esercizio delle funzioni delegate in materia di tributo speciale. La parte eccedente tale quota deve essere utilizzata dalle Province per la realizzazione dei programmi provinciali di cui all'art. 23-bis della L.R. 22/96, con particolare riguardo all'organizzazione di sistemi razionali di raccolta differenziata (art. 6, co. 4).

¹⁴ In alcune delle leggi regionali è previsto che i versamenti alle Province avvengano secondo un sistema di acconti (v. Emilia Romagna, art. 10, co. 4; v. Veneto, art. 10, co. 5; V. Lombardia, art. 13, co. 5).

¹⁵ In ossequio alle previsioni della L. 549/95 i suddetti fondi sono destinati ad investimenti di tipo ambientale riferibili ai rifiuti dei settori produttivi soggetti al tributo speciale.

¹⁶ La legge regionale dell'Abruzzo, 28 novembre 1996, n. 117 istituisce un "Fondo regionale per la realizzazione di interventi di prevenzione dell'inquinamento e di bonifica delle aree inquinate". Si tratta di un fondo in cui affluiscono non solo gli introiti derivanti dal tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, ma anche altre risorse tra cui, a titolo di esempio, le somme derivanti da azioni regionali di risarcimento del danno ambientale o le somme derivanti da sanzioni amministrative di competenza regionale per violazioni di disposizioni legislative o regolamentari in materia ecologica e di tutela ambientale (v. più in dettaglio, l'art. 1). Il fondo così istituito è destinato sia agli interventi previsti dall'art. 3, co. 27 della L. 549/95, sia agli altri interventi, comunque in campo ambientale, elencati nella legge regionale (art. 2, L.R. n. 117/96). Tra di essi: l'attuazione di iniziative urgenti nel caso di rilevanti episodi di inquinamento; azioni di sensibilizzazione e di

educazione ambientale; iniziative di studio e di ricerca nonché di rilevazione e di organizzazione di dati.

¹⁷ Il Programma Regionale di Sviluppo di cui alla L.R. 9 giugno 1992, n. 26. "Prima attuazione dell'art. 48 dello Statuto", definisce gli indirizzi politici e gli obiettivi di programma e costituisce l'atto ordinatorio dell'attività di governo della Regione. La Giunta Regionale adotta lo schema del Programma. La sua approvazione è di competenza del Consiglio Regionale.

¹⁸ Si noti che tale legge (v. soprattutto l'art. 1, commi 1 e 2) sembra interpretare in modo ampio le finalità di cui all'art. 3, co. 27 della L. 549/95.

¹⁹ Tale legge è stata preceduta da due provvedimenti che hanno reso possibile una prima applicazione del tributo, in attesa dell'attuazione della L. 549/95. Si tratta di:

- Circ. 4 giugno 1996, prot. n. 7630/AB/RC/96.

Settore bilancio - Criteri di prima applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi ex art. 3, commi da 24 a 40, della legge 28 dicembre 1995, n. 549.

(B.U. della Lombardia 4 giugno 1996, n. 23, I Suppl. Straord.);

- Com. Reg. 13 gennaio 1997, IV-SE.O.1997.

Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi ex art. 3, commi da 24 a 40, della legge 28 dicembre 1995, n. 549. Modalità di presentazione della dichiarazione annuale dei conferimenti effettuati nell'anno d'imposta 1996.

(B.U. della Lombardia 13 gennaio 1997, Suppl. Ord.).

denzia un campo di variazione molto elevato: nel 1989 tale spesa media va dalle 400 alle 1.000, nel 1993 va dalle 400 alle 1.300 lire a mc.

Un'indagine svolta sulle tariffe medie del servizio di distribuzione dell'acqua nel triennio 1988-1990 nei comuni della provincia di Firenze mette in rilievo l'inadeguatezza delle tariffe applicate a far fronte ai costi di produzione dei servizi e al mantenimento delle infrastrutture: si rilevano infatti tariffe minime inferiori alle 300 lire a mc (R. Caselli, Pubblico e privato nella gestione dei servizi pubblici locali, Uno studio per la Toscana, 1993).

La variabilità rilevata nei vari casi è troppo elevata per essere spiegata dalla diversa struttura produttiva dei vari acquedotti, oppure dai cosiddetti fattori ambientali esterni; denota piuttosto l'assenza di una logica industriale generalizzata, condivisa sul territorio, capace di attivare processi efficienti (tecnicamente ma anche economicamente); denota altresì l'assenza di un quadro istituzionale adeguato ad attivare tali processi anche laddove vi sono potenzialità imprenditoriali e gestionali.

La tariffa come strumento di regolazione

In sintesi, siamo di fronte ad un settore che produce un bene di interesse collettivo, a carattere strategico e che viene prodotto in condizioni di monopolio e cioè in condizioni tali per cui il prezzo del servizio non si determina spontaneamente nella contrattazione tra produttore e consumatore ma viene determinato univocamente dal produttore; questo fa sì che la soluzione che si determina in questo particolare mercato, se lasciato al libero arbitrio, non raffigura un "equilibrio" in senso economico.

Da qui la necessità di introdurre dei meccanismi che consentano di riprodurre artificialmente ciò che in regime di concorrenza viene automaticamente attivato dal prezzo del bene.

Il prezzo di equilibrio deve consentire al produttore di ottenere la giusta remunerazione del capitale utilizzato e deve essere tale da mettere a disposizione del consumatore il bene voluto (quantità, qualità organolettiche, condizioni ambientali) al giusto prezzo.

In un settore come quello idrico, la tariffa costituisce lo strumento attraverso cui viene reintrodotta il processo di convergenza tra offerta del monopolista e domanda della collettività.

Le modalità per reintrodurre tale strumento sono definite dal metodo normalizzato.

2 La scelta del price cap

Il metodo normalizzato

La definizione di un metodo normalizzato per la determinazione della tariffa, voluta dalla L.36/94 e prevista dal decreto Ronchi anche per i rifiuti, è la procedura che consente di introdurre un principio generale, oggettivo, uniforme per far sì che il prezzo del servizio tenga conto della necessità di coprire tutti i costi di produzione (si ricordi che fino a poco tempo fa valeva il principio della quasi gratuità dell'acqua). Non solo, il livello quantitativo e qualitativo della produzione è determinato dopo aver appurato quale è l'effettivo fabbisogno della collettività e quali sono gli interventi infrastrutturali necessari per raggiungerlo; nella tariffa definita col metodo normalizzato si tiene conto anche delle esigenze sul lato della domanda.

La legge stabilisce infatti che gli ambiti territoriali ottimali procedano prioritariamente alla ricognizione delle opere, alla definizione del fabbisogno attraverso la stima della domanda (e della sua evoluzione nel tempo) per procedere conseguentemente a queste due verifiche a formulare il piano degli interventi che il gestore dovrà attuare.

La gestione industriale dei servizi

Il metodo normalizzato non può essere ricondotto alla sola definizione del prezzo, esso costituisce in effetti una procedura complessa che presuppone, come si è appena detto, che i soggetti gestori realizzino la ricognizione sullo stato delle infrastrutture e definiscano un adeguato piano degli interventi.

La grande innovazione che la legge 36 ha portato sta principalmente nell'introduzione di una logica di organizzazione industriale dei servizi idrici.

L'idea di base è che si crei, nell'interesse del consumatore, una certa competitività tra gestori oppure un mercato *ovirtuale* che metta a confronto situazioni gestionali comparabili in grado di accentuare la competizione dei produttori interessati ad ampliare la propria presenza gestionale nel territorio. Gli inglesi chiamano questo tipo di confronti "Yardstick Compe-

tion'' (competizione comparativa) e le attribuiscono un ruolo determinante nell'incentivare l'efficienza dei processi produttivi.

La tariffa e il controllo ambientale (note generali su soggetti, relazioni tra soggetti e competenze in campo ambientale)

Ripercorrere la logica che spiega il ruolo della tariffa nel riassetto organizzativo e regolativo del settore mi consente di mettere in relazione due fenomeni fortemente interconnessi ma pure molto diversi nella loro natura.

In questa sede interessa infatti stabilire un nesso tra le politiche "per i servizi" e le politiche "per l'ambiente" soprattutto per quanto concerne l'aspetto del finanziamento.

Ora, ai fini dell'utilizzazione della tariffa sui servizi idrici (oppure sull'igiene urbana) per finanziare parte dell'operato delle agenzie ambientali occorre fare alcune considerazioni che possono giocare pro e contro tale scelta.

Tali considerazioni si riferiscono:

- alle diverse logiche che guidano la politica dei servizi, da un lato, e la politica ambientale, dall'altro;

- alle competenze o meglio ai rapporti che legano le agenzie agli enti locali e ai gestori.

Dal primo punto di vista, quanto detto mette in rilievo che la politica dei servizi, e lo strumento della tariffa in primis, è tutto mirato a introdurre logiche di competizione ed efficienza nella produzione dei servizi: scopo principale è abbandonare la politica della gratuità e attuare principi di gestione finanziaria assimilabili a quelli della "minimizzazione dei costi" tipici dell'imprenditoria privata. La politica ambientale persegue altri obiettivi, compatibili ai primi, ma che utilizzano principi e strumenti diversi da quelli. Questo giustifica che i due spaccati della politica vivano di vite separate.

Dal secondo punto di vista, occorre mettere in rilievo i punti di intersezione tra i due momenti. Su questo la legge dice qualcosa, niente di tassativo ma emergono alcune interessanti possibilità, almeno per quanto riguarda le ARPA e gli ATO:

- 1) Le agenzie hanno competenze tecnico scientifiche di promozione di ricerca, di raccolta di informazioni e di analisi, di diffusione di tecnologia di controllo di fattori fisici, chimici e biologici di inquinamento acustico, dell'aria, delle acque e del suolo, ecc. (L.61/94, art. 1).

- 2) I gestori si devono dotare di un adeguato servizio di controllo e di un

laboratorio di analisi per i controlli della qualità dell'acqua alla presa, nelle reti, nei potabilizzatori e dei depuratori (L.36/94, art. 26).

3) Sono previsti accordi di programma promossi dalle regioni fra soggetti interessati (ARPA, ATO, ecc) da cui far derivare l'inserimento dei costi per il controllo ambientale come componente della tariffa idrica e d'igiene urbana (L.61/94, art.2, comma 4).

4) La legge istitutiva dell'ARPAToscana stabilisce, ad esempio, che gli EELL si avvalgono dell'ARPAT per lo svolgimento di attività tecnico-scientifiche e analitiche finalizzate all'espletamento di funzioni di programmazione e amministrazione della protezione ed il controllo. Non si dice se sono o meno aggiuntive rispetto quelle soggette a fiscalità generale.

Le alternative di finanziamento

Sulle alternative di finanziamento sono state dette le cose più importanti: - la fiscalità generale dovrebbe coprire l'insieme delle attività previste e volute dalla legge nazionale in quanto oggetto di fornitura pubblica diffusa e uniforme sul territorio e questo comprende un'elevata percentuale delle attività ereditate dall'USL e dalle multizonali. Sono comunque attività aventi carattere continuativo e diffuso sul territorio, il cui beneficio è collettivo.

- le tariffe su prestazioni specifiche sono i prezzi che gli enti locali, gli ATO o i gestori pagano per prestazioni a domanda "individuale" (ad esempio, analisi di laboratorio).

- le compartecipazioni alle tariffe sui servizi (idrico, RSU) sono previste dalla legge nazionale ma non tassativamente; sono in effetti un'alternativa possibile. La sua applicazione potrebbe però rispondere a due diversi principi:

a. la compartecipazione può essere associata al pagamento di una ben definita attività di controllo continuativa, generale e aggiuntiva rispetto a quelle indicate nel punto precedente e fatte su richiesta degli enti locali o dei gestori; tale attività di controllo rientrerebbe a pieno titolo nella determinazione del costo di produzione dei servizi e quindi nella tariffa.

b. la compartecipazione può costituire una forma di semplificazione procedurale per l'introduzione di una tassa ambientale regionale da commisurarsi al volume delle erogazioni: in questo modo si realizzerebbe un'economia amministrativa rispetto al costo di accertamento e riscossione della tassa stessa.

Ad ogni modo la compartecipazione alle tariffe per il finanziamento del controllo ambientale è previsto o quantomeno concepibile dalla lettura si-

multanea della L. 498/92, art. 2, commi b) e c) e del già citati art. 2, comma 4 della legge 61/94 che prevede la determinazione dei “costi per lo svolgimento delle attività di controllo ambientale di cui al presente articolo, da considerare ai fini della determinazione delle tariffe” idriche e sui rifiuti.

La L.R. 66/95 istitutiva dell'ARPAT stabilisce all'art. 5, comma 3, che si determinino le attività di supporto agli enti locali che l'ARPAT deve svolgere, il loro livello quantitativo e qualitativo, nonché i costi delle attività ai fini della determinazione delle tariffe idrica e sui rifiuti e della quota parte da corrispondere all'ARPAT; infine, che si determinino le relative modalità di trasferimento.

3 Considerazioni finali

Le forti connessioni tra materia economica ed ambientale mettono al centro dell'attenzione la valutazione degli obiettivi e degli strumenti comuni alle due sfere d'intervento pubblico. Rispetto al rapporto tra tariffa dei servizi e finanziamento della protezione ambientale le opzioni sono molte. Direi sinteticamente che:

- da un punto di vista dell'efficacia della riorganizzazione dell'industria idrica e dei principi che l'hanno guidata, sarebbe auspicabile dividere gli obiettivi di carattere propriamente ambientale da quelli di efficienza ed efficacia gestionali. Far valere quindi il principio di corrispondenza tra obiettivi e relativo finanziamento.
- questo principio resterebbe valido se venissero esplicitamente definite quelle attività non previste dalla legge e svolte dalle agenzie specificamente per conto degli enti locali, da finanziare attraverso la compartecipazione alla tariffa.
- in caso contrario, la decisione di finanziare la protezione ambientale attraverso le tariffe dovrebbe trovare una valida giustificazione in termini di efficienza amministrativa: la semplificazione procedurale dovuta all'accorpamento del finanziamento di due diversi “oggetti” (servizi e attività delle ARPA) dovrebbe essere tale da più che compensare gli svantaggi in termini di perdita di trasparenza, corrispondenza e, forse, equità distributiva del tributo (dove l'equità la si commisura all'effettivo intervento in campo ambientale). Naturalmente, i punti toccati sommariamente in questa relazione diventeranno oggetto di specifico approfondimento nel corso della ricerca affidata all'IRPET.

Bruno Dei* e Stefano Paci**

* *Commercialista, revisore dei conti, Bompani audit s.a.s.*

** *Commercialista, Bompani audit s.a.s.*

LA CONTABILITÀ E LA FISCALITÀ NELLE AGENZIE REGIONALI DI PROTEZIONE AMBIENTALE

1. Le fonti normative.

1.1 Premessa

In seguito all'esito del referendum popolare del 18/4/93 in merito alla separazione delle attività di tutela ambientale da quelle sanitarie sono state abrogate le disposizioni normative che affidavano alle A.S.L. i controlli in materia ambientale.

Con D.L. 4 dicembre 1993, n. 496 convertito nella L. 21 gennaio 1994, n. 61 (G.U. 27 gennaio 1994, n. 21) è stata istituita l'agenzia nazionale per la protezione ambientale e sono state emanate le disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali.

La stessa legge ha altresì demandato alle regioni ed alle province autonome di Trento e Bolzano il compito di istituire le agenzie regionali e provinciali per la protezione ambientale.

Le leggi regionali istitutive delle ARPA dovevano essere emanate entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del D.L. n. 496/93.

Ad oltre tre anni e mezzo di distanza dalla legge istitutiva le ARPA non sono ancora state tutte costituite, pertanto il processo di avviamento si potrà ritenere compiuto in circa un quinquennio.

Le leggi istitutive devono prevedere il trasferimento del personale, delle attrezzature e della dotazione finanziaria, senza nessun onere aggiuntivo

per le regioni, dei presidi multizonali di prevenzione e dei servizi delle A.S.L. adibiti alle attività di protezione ambientale, oltre al trasferimento dei beni mobili ed immobili intestati agli stessi presidi.

Le ARPA, così come previsto dalla legge nazionale, godono di autonomia tecnico-giuridica, amministrativa, contabile e sono sottoposte alla vigilanza della presidenza della giunta regionale o provinciale.

1.2 Le norme riguardanti la contabilità

La legge nazionale di cui sopra in merito alla contabilità delle agenzie regionali di protezione ambientale non riporta alcuna norma a riguardo.

Pertanto, per quanto riguarda il tipo di contabilità da adottare le regioni hanno piena autonomia nel regolare la materia. Infatti, per le ARPA, non è stato ritenuto opportuno inserire una delega analoga a quella prevista dall'art. 5 del D. Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 per la gestione economica-finanziaria e patrimoniale delle A.S.L. e delle aziende ospedaliere.

L'art. 5 del D.Lgs. n. 502/92 prevede per le A.S.L. una contabilità improntata secondo i principi di cui al codice civile, così come integrato e modificato con il D. Lgs. 9 aprile 1991, n. 127 (approvazione IV Direttiva Ue sui conti annuali e consolidati) prevedendo, tra l'altro, la tenuta di una contabilità analitica per centri di costo che consenta un'analisi comparativa dei costi, dei rendimenti e dei risultati.

E' altresì regolato il controllo della gestione economica.

Le motivazioni che hanno lasciato tale ampia facoltà di regolamentazione alle regioni in materia contabile per le ARPA sono da ricercarsi, non tanto in motivi tecnici o politici di delega o federalismo che dir si voglia, bensì occorre considerare come sono nate le agenzie.

Come si può rilevare dal testo del decreto legge e dalla legge di conversione dello stesso sopracitati, le ARPA sono state previste solo in sede di conversione del D.L. mediante apposite modifiche introdotte all'ultimo momento.

I tempi stretti per la conversione dei D.L., 60 giorni, e il passaggio alla Camera ed al Senato, richiedono per l'approvazione modifiche sintetiche e circoscritte, cosicché, nell'inserimento della costituzione delle ARPA, si è previsto esclusivamente l'essenziale.

La contabilità delle ARPA, in quella sede, è stata considerata un fatto non essenziale rispetto agli altri elementi costitutivi delle stesse rimanendo sempre possibile, qualora si rendesse opportuno, emanare un altro provvedimento normativo per regolare in maniera più puntuale la materia.

Con Decreto del Ministro del Tesoro del 20 ottobre 1994 sono stati approvati gli schemi di bilancio (stato patrimoniale e conto economico in forma scalare) simili a quelli previsti per le società di tipo commerciale a cui devono adeguarsi le A.S.L. e le aziende ospedaliere dopo il passaggio alla contabilità economico-patrimoniale.

Il D.Lgs. n. 502/92 per assicurare un passaggio "morbido" da una contabilità di tipo finanziario a quella economico-patrimoniale mantiene parallelamente qualche parte della contabilità finanziaria, fra l'altro anche allo scopo di consentire gli adempimenti di cui all'art. 30 della L. 5 agosto 1978, n. 468 e successive modificazioni ed integrazioni (denuncia trimestrale flussi di cassa) nonché il consolidamento dei conti pubblici.

2. Gli aspetti patrimoniali, economici e finanziari della contabilità economica

2.1 La contabilità generale

Le agenzie per l'ambiente, come già detto, per svolgere le loro attività ricevono in "dote" dai presidi multizonali e dalle A.S.L. il personale, le attrezzature, i beni mobili e immobili oltre alle risorse finanziarie precedentemente destinate a tali enti per le attività di protezione ambientale.

Per quanto riguarda il trasferimento dei beni immobili e mobili fin tanto che i comuni non avranno completato la procedura di trasferimento dei beni a destinazione sanitaria alle A.S.L., ai sensi dell'art. 5 del D.Lgs. n. 502/92, le agenzie, anche se ne detengono il possesso dovranno valutare se iscrivere nei propri bilanci tali beni in assenza del titolo giuridico di proprietà.

Qualora non vi sia certezza nella assegnazione dei beni immobili all'agenzia una soluzione potrebbe essere quella di annotarli "provvisoriamente" in calce allo stato patrimoniale tra i conti d'ordine, per chi adotta la contabilità economico-patrimoniale.

La contabilità economico-patrimoniale si basa sulla registrazione dei fatti amministrativi aziendali secondo il metodo della partita doppia prevalentemente applicato al sistema reddituale che, com'è noto, è basato sulla concomitante registrazione delle operazioni in conti contrapposti.

Tali conti possono essere distinti in:

- numerari, quelli accesi alle variazioni di cassa dei crediti o dei debiti;
- di reddito, se relativi ai componenti di reddito quali i costi ed i ricavi;

- di patrimonio se relativi alle fonti di finanziamento del patrimonio (fondo di dotazione, contributi in c/capitale ecc).

Le registrazioni vengono effettuate cronologicamente nel libro giornale che costituisce il libro contabile in cui è riportata tutta la storia dell'impresa dalla nascita al suo scioglimento.

Durante questo percorso, alla fine di ogni esercizio è previsto un momento di verifica rappresentato dal bilancio di esercizio nel quale il conto economico racconta cos'è accaduto nel corso dell'anno appena concluso indicando qual'è stato il volume dei proventi e dei costi, e per differenza il risultato positivo o negativo della gestione, mentre lo stato patrimoniale dimostra l'entità del patrimonio e la composizione dello stesso in elementi positivi e negativi nonché la situazione finanziaria a fine esercizio.

Il bilancio delle A.S.L. e delle ARPA che adottano la contabilità economico-patrimoniale è composto da tre documenti, lo stato patrimoniale, il conto economico e la nota integrativa.

Lo stato patrimoniale fornisce la fotografia, alla data di bilancio, delle componenti attive e passive come fosse un vero e proprio inventario del patrimonio indicandone il loro saldo.

Si rileva così da dove sono arrivati i soldi - fonti di finanziamento - e dove sono andati a finire - investimenti -.

Il conto economico invece indica i ricavi ed i proventi realizzati ed i costi sostenuti nel corso dell'anno e come differenza tra i due aggregati l'utile o la perdita conseguita che va ad incrementare o a diminuire il patrimonio netto esistente all'inizio dell'esercizio.

La nota integrativa fornisce le informazioni, i chiarimenti e i dettagli necessari per una migliore comprensione dei dati esposti nei due prospetti precedenti che sono necessariamente documenti di sintesi.

Il bilancio delle A.S.L. e delle ARPA è corredato dalla relazione del direttore generale che ha la funzione di informare, con l'occasione della chiusura dei conti, sugli scostamenti dei risultati rispetto al bilancio preventivo senza la necessità di ricorrere a preventive variazioni di bilancio in corso d'anno come previsto dalla contabilità finanziaria, sulle cause di un eventuale perdita indicandone le modalità di ripiano, ovvero sulla destinazione dell'utile ed ogni altra informazione ritenuta opportuna.

Ultimo documento che accompagna il bilancio è la relazione del collegio dei revisori che, in qualità di organo di controllo a supporto della vi-

gilanza effettuata dalle regioni, informa sull'esito dei controlli svolti durante l'anno e sulle valutazioni di bilancio effettuate.

Per la struttura dello stato patrimoniale è stato adottato uno schema a sezioni contrapposte, nella sezione sinistra sono convenzionalmente riportate le attività ed in quella di destra le passività dove è contenuto, "per quadratura", il patrimonio netto.

Per quanto concerne il conto economico la forma è quella scalare con conti classificati per natura e attraverso la somma algebrica degli aggregati previsti (valore della produzione, costi della produzione, proventi ed oneri finanziari, rettifiche di valore di attività finanziarie, proventi ed oneri straordinari) si giunge alla determinazione dell'utile o della perdita di esercizio.

2.2 Gli aspetti patrimoniali e lo stato patrimoniale

La finalità dello stato patrimoniale non è solo quella di presentare un inventario di attività e passività, se così fosse qualsiasi ordine di classificazione potrebbe andar bene, invece deve segnalare anche le correlazioni finanziarie tra i vari elementi del patrimonio.

Le voci sono riunite in gruppi omogenei (immobilizzazioni, attivo circolante, patrimonio netto, fondi rischi ed oneri, debiti, ratei e risconti) e sono ordinate secondo criteri finanziari, cioè in ordine crescente del grado di liquidità intesa come l'attitudine di un'attività o passività a convertirsi rispettivamente in denaro o richiedere un esborso di denaro.

Inoltre, rispetto al conto economico in cui si adotta una classificazione dei conti per natura, nello stato patrimoniale si adotta il principio di destinazione, cioè alcune voci aventi la stessa natura possono trovare diversa collocazione all'interno dello schema di bilancio.

Questo vale, per esempio, per gli "acconti a fornitori" che si trovano tra le immobilizzazioni se destinate all'acquisto di fattori produttivi durevoli, oppure nell'attivo circolante se costituiscono un anticipo per forniture di esercizio.

Tutti i valori devono essere rappresentati al netto delle poste rettificative (fondi amm.to, svalutazione crediti) oltre che dei resi, sconti e abbuoni.

Chiaramente sarà opportuno mantenere nel piano dei conti appositi fondi rettificativi al fine di agevolare la ricostruzione del valore storico della voce interessata.

Le attività immobilizzate rappresentano un investimento di durata plu-

riennale in beni materiali (immobili, impianti, arredi, ecc.), immateriali (softwares, concessioni, costi di impianto e ampliamento, ecc.) o finanziari (titoli e crediti destinati a permanere all'interno della struttura aziendale per un periodo medio-lungo).

Le attività circolanti rappresentano attività liquide o liquidabili entro breve termine, convenzionalmente fissato in un anno, che si formano, estinguono e rinnovano in modo continuativo per effetto della gestione (scorte, crediti verso clienti, disponibilità nel c/c di tesoreria...).

La voce ratei e risconti costituiscono delle "rimanenze" di natura contabile in cui vengono iscritti ricavi (ratei attivi) o costi (ratei passivi) di competenza dell'esercizio ma che avranno manifestazione finanziaria nell'esercizio successivo ovvero costi (risconti attivi) e ricavi (risconti passivi) sostenuti nell'esercizio ma di competenza di esercizi successivi purchè si tratti sempre di quote di ricavo o di costo comuni a due o più esercizi la cui entità varia in funzione al tempo.

Il patrimonio netto, prima macroclasse del passivo, evidenzia l'insieme delle risorse a disposizione delle A.S.L. e delle agenzie a titolo di capitale che provengono principalmente dal "finanziatore" per eccellenza, la regione, oppure dallo svolgimento della gestione (accantonamento a riserva dell'utile di esercizio).

I fondi per rischi ed oneri accolgono le passività indeterminate, ovvero i fondi rischi e spese future per i quali, alla chiusura dell'esercizio, risulta non definibile l'esatto ammontare e/o la data di effettiva esigibilità.

La macroclasse debiti accoglie l'insieme dei debiti o altre passività che, analogamente alle attività circolanti, sorgono si estinguono e si rinnovano continuamente per effetto della gestione oltre a passività a medio e lungo termine (ad esempio mutui passivi).

Le aree dello stato patrimoniale appena viste sono fortemente correlate le une alle altre.

Qualunque impresa, sia essa pubblica che privata, per vivere e produrre ha bisogno di risorse finanziarie, queste possono essere generate dall'attività stessa, tramite il reinvestimento dell'utile prodotto, o fornite da terzi tramite trasferimenti o finanziamenti.

La sezione patrimonio netto e passività può allora essere letta come indicazione delle fonti delle risorse finanziarie proprie e senza obbligo di restituzione.

Il patrimonio netto rappresenta le risorse generate dall'attività ed i ver-

samenti in c/capitale erogati a fondo perduto, nel nostro caso dalle regioni o da altri enti pubblici, mentre le passività a medio-lungo termine e a breve rappresentano le risorse, di diverso grado di durata, fornite dall'esterno che costituiscono i finanziamenti di terzi.

Le risorse finanziarie ottenute dalle varie fonti vengono poi impiegate nell'attività gestionale e nella sezione delle attività dello stato patrimoniale sono indicate come risultano investite le risorse.

La scomposizione patrimoniale finanziaria soprariportata consente di rilevare i rapporti di valore tra le varie aree dello stato patrimoniale.

Tra queste entità e i dati forniti dal conto economico, si ricavano informazioni sulla solidità patrimoniale, sull'equilibrio finanziario e sulla redditività dell'attività economica.

Ad esempio, ai fini dell'equilibrio finanziario è opportuno che gli impieghi di lunga durata (immobilizzazioni) trovino copertura con risorse finanziarie durevoli (patrimonio netto o passività a lunga durata) mentre le attività liquide o liquidabili in breve durata siano tali da poter estinguere l'indebitamento a breve termine.

2.3 I dati economici e il conto economico

Per quanto riguarda il conto economico è importante sottolineare il legame con lo stato patrimoniale e cosa s'intende per costi e ricavi di competenza dell'esercizio.

I due documenti di bilancio sono strettamente legati derivando entrambi, come già accennato, dall'unitario processo contabile della partita doppia che è adottato per le rilevazioni in contabilità economica.

Ad un ricavo per prestazioni effettuate, che viene registrato nel conto economico, corrisponde il formarsi di un credito verso clienti o un'entrata nel c/c di tesoreria che costituiscono entrambe poste dello stato patrimoniale, viceversa, ad un costo per l'acquisto di beni e servizi corrisponde un debito verso fornitori o un'uscita dal c/c.

All'ammortamento di una immobilizzazione materiale registrato nel conto economico corrisponde un incremento del fondo di ammortamento che va a rettifica del valore del bene strumentale già iscritto nell'attivo dello stato patrimoniale al momento dell'acquisto originario, oppure, alla rilevazione del costo del personale, corrisponde un debito verso gli istituti previdenziali, verso l'erario e verso i dipendenti stessi.

Quindi ad ogni costo e ad ogni ricavo o provento rilevato nell'esercizio

e imputato al conto economico ha corrisposto il formarsi o il variare di attività o passività patrimoniali registrate in conti i cui saldi a fine anno confluiscono nello stato patrimoniale.

Pertanto l'utile o la perdita di esercizio, che rappresenta il saldo tra ricavi e costi, rappresenta anche l'incremento o il decremento del patrimonio netto determinato dalla gestione di quell'esercizio costituendo quindi l'anello che lega lo stato patrimoniale al conto economico permettendo al primo di "quadrare" il totale delle attività con il totale delle passività solo se a queste ultime viene sommato il risultato dell'esercizio.

Per quanto riguarda il principio della competenza economica occorre precisare che non sono costi di un dato esercizio solo e tutte le spese sostenute nell'esercizio stesso, nè tanto meno le somme impegnate entro la stessa data con delibere, decreti o altri atti come avviene nella contabilità finanziaria.

Analogamente non sono ricavi di un esercizio solo e tutti i proventi conseguiti nello stesso esercizio.

Quindi sinteticamente i ricavi per vendite o per prestazioni di servizi sono di competenza dell'esercizio in cui è avvenuto lo scambio o è stato prestato il servizio a prescindere dal momento in cui avviene l'incasso.

I costi devono essere correlati ai ricavi, cioè ai ricavi di competenza di un esercizio devono essere contrapposti i costi sostenuti o da sostenere per il loro conseguimento a prescindere quindi dai connessi pagamenti o dell'esercizio in cui i costi stessi sono materialmente sostenuti (si pensi alla procedura degli ammortamenti utile a ripartire nel tempo il costo di acquisto, avvenuto in unico esercizio, di un bene a fecondità ripetuta che contribuirà alla formazione dei ricavi di più anni).

Se i costi non sono correlabili ai ricavi, come ad esempio per una spesa amministrativa generale o la svalutazione di una attività patrimoniale, essi sono di competenza dell'esercizio in cui si manifestano.

3. La contabilità per dipartimento

L'art. 5 del D. Lgs. N. 502/92 prevede per le A.S.L. la contabilità analitica.

Abbiamo già accennato che la legislazione in materia contabile per le ARPA non fa necessariamente riferimento alla contabilità delle aziende sanitarie.

Tuttavia riteniamo, al di là della equiparazione totale o parziale delle

due diverse entità in materia contabile, che sia opportuno anche in questo settore una distinta analisi dei proventi e dei costi per unità operativa in cui è strutturata l'agenzia regionale per la protezione ambientale.

Le agenzie hanno una struttura centrale e strutture periferiche, dipartimenti, di norma su base provinciale.

Si ritiene pertanto che sia la previsione che la contabilità sia organizzata per centri di costo ovvero per dipartimento.

Tale impostazione non comporta appesantimenti di carattere particolare in quanto è sufficiente predisporre un piano dei conti strutturato per centri di costo (i dipartimenti) ed un semplice prospetto, così come realizzato dalla Toscana, per ricomprendere l'intera attività dell'agenzia.

In una prima fase di avviamento dell'agenzia, che potremmo definire anche come la fase conoscitiva della nuova struttura, vi è la necessità di accentramento delle funzioni direzionali e di controllo in quanto l'ente, nascendo quale risultante della sommatoria di piccole strutture, gli ex multizonali di prevenzione, necessita di un forte coordinamento di tutte queste realtà e di una consistente e chiara determinazione dei principi e degli indirizzi a cui si intende informare la nuova agenzia.

Finita tale fase e realizzato un minimo di omogeneità fra tutti gli ex multizonali componenti l'agenzia regionale, occorre affrontare la seconda fase con la delega ai responsabili dei dipartimenti di una parte delle funzioni che come sopra indicato nella prima fase sono state necessariamente accentrate.

La delega ai dipartimenti sul piano organizzativo risulta facilitata qualora si sia correttamente impostata la contabilità per dipartimenti e si siano fissati alcuni indici o indicatori ottimali o di riferimento da perseguire o far perseguire.

Pertanto la contabilità per dipartimento sarà, in una prospettiva di medio periodo, lo strumento attraverso il quale i responsabili di ciascuno di essi, in base ai servizi da svolgere o pianificati, negozieranno con la direzione dell'agenzia le risorse umane o finanziarie necessarie per lo svolgimento delle attività del dipartimento.

4 La pianificazione economica per dipartimento

Tra le condizioni necessarie affinché la pianificazione economica per dipartimento divenga in futuro uno strumento di guida della gestione verso migliori livelli di efficacia ed efficienza le seguenti sono da considerarsi irrinunciabili:

- a) realizzazione di un contesto organizzativo caratterizzato dalla considerazione dei soggetti e dalla ricerca di motivazione, incentivazione e partecipazione costruttiva delle persone delegate ai centri di responsabilità;
- b) l'impegno della struttura centrale a diffondere verso le strutture periferiche l'orientamento strategico e le informazioni sulle concrete condizioni operative;
- c) una procedura di budget che a regime coinvolga direttamente i responsabili dei centri di costo e non sia rigidamente gestita dalla struttura centrale.

La risultante del processo di pianificazione di ogni singolo dipartimento porterà alla formazione del programma di attività dell'intera agenzia.

Nel caso delle ARPA la realizzazione di questo processo richiederà tempi non brevi in quanto ci si trova di fronte a difficoltà sia di tipo soggettivo che oggettivo.

Innanzitutto il personale trasferito alle agenzie è essenzialmente personale tecnico che non ha quasi mai svolto funzioni amministrative di questo livello, occorre quindi iniziare un processo per diffondere la cultura della pianificazione economica partendo dalla periferia.

Inoltre per poter pianificare occorre avere a disposizione tutte le informazioni necessaria a tal fine e le agenzie, che nella prima fase di avviamento dell'attività dipendono necessariamente dalle aziende sanitarie o da altri enti che in regime convenzionali provvedono a fornire beni e servizi in attesa del raggiungimento di una piena autonomia, sono impossibilitate per motivi diversi a fornire i dati necessari.

Si pensi ad esempio al caso dell'agenzia per l'ambiente della Toscana che ancora oggi non è in grado di conoscere i costi sostenuti nel 1996 da alcuni suoi dipartimenti per beni e servizi acquistati tramite le A.S.L. in assenza di specifica rendicontazione da parte delle aziende stesse anche se ripetutamente sollecitate.

Un processo di pianificazione si basa essenzialmente sul possesso di un flusso di informazioni rapide, costanti e affidabili quindi si ritiene che tale processo si svilupperà parallelamente al grado di autonomia che le agenzie saranno in grado di raggiungere.

5. La rilevazione dei dati consuntivi

La contabilità economico-patrimoniale prevalentemente utilizza il metodo della partita doppia applicato al sistema del reddito rilevando i fatti a consuntivo.

In presenza di un bilancio preventivo disaggregato per centri di costo, al fine di realizzare il controllo di gestione ed analizzare gli eventuali scostamenti realizzati a fine esercizio, sarà necessario rilevare distintamente, cioè per dipartimento, i fatti aziendali.

Per far ciò occorre realizzare un piano dei conti, cioè l'elenco di tutti i conti patrimoniali ed economici da utilizzare per le registrazioni contabili, che tenga conto di questi centri di costo.

Inoltre per facilitare la formazione del personale al nuovo sistema di rilevazione è opportuno dividere i compiti individuando un addetto per le registrazioni contabili di ognuno dei 5 cicli fondamentali di un impresa, cioè acquisti, vendite, personale, finanziario e magazzino.

Data la complessità e della materia si ritiene opportuno che la contabilità sia gestita direttamente dalla struttura centrale dell'agenzia, ed in tal caso sarà opportuno garantire la corretta e tempestiva registrazione dei fatti aziendali.

In quest'ottica diventa di fondamentale importanza predisporre un manuale operativo sulle procedure contabili al fine di coordinare il lavoro del personale dei dipartimenti con quello della sede centrale.

6. Il controllo della gestione economico periodico

Abbiamo già detto dell'ampio potere di delega che viene conferito con l'approvazione del bilancio preventivo economico al direttore generale e delle responsabilità in cui può incorrere nel caso di perdite rilevanti.

Per evitare questo spiacevole inconveniente sarà necessario impostare un valido controllo di gestione che permetta di evidenziare nel corso dell'attività se emergono elementi che portano all'allontanamento dagli obiettivi prefissati.

Il controllo periodico deve consentire o proporre correttivi all'attività, riduzioni o incrementi dei programmi di investimento e politica del personale, senza attendere il momento della chiusura dei conti per rilevare scostamenti significativi dagli obiettivi.

Un controllo di gestione ben impostato richiede comunque l'affidabilità del sistema contabile che garantisca che tutti i fatti aziendali siano stati correttamente rilevati e che tutte le rilevazioni effettuate corrispondano ad effettive operazioni svolte.

7. La dichiarazione dei redditi

7.1 La soggettività passiva delle A.S.L.

Le A.S.L., sotto il profilo dell'imposizione diretta, appartengono alla grande famiglia degli enti non commerciali che non hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali.

Tali enti sono soggetti passivi IRPEG ai sensi dell'art. 87, comma 1 lett. c) del D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 ed ILOR (art. 116 D.P.R. citato) almeno fino alla sua prossima sostituzione con l'I.R.A.P. (Imposta Regionale Attività Produttive) prevista dall'art. 3, comma 143 lett. a) della Legge 23 dicembre 1996, n. 662.

Il reddito complessivo, da dichiarare ogni anno con la presentazione della dichiarazione dei redditi (il Mod. 760), è costituito dal possesso di redditi fondiari, di capitale, di impresa e diversi ovunque prodotti, se non esenti o soggetti a ritenuta alla fonte a titolo di imposta, determinati secondo le modalità previste dalle singole categorie reddituali.

Tuttavia per le A.S.L. il secondo comma dell'art. 88 del D.P.R. n. 917/86 prevede una specifica esenzione stabilendo che non costituisce esercizio di attività commerciale l'esercizio dell'attività sanitaria e assistenziale.

Ai sensi dell'art. 111, comma 4 del D.P.R. n. 917/86 sono in ogni caso considerate oggettivamente commerciali, ancorchè esercitate dalle A.S.L. o da altri enti pubblici, talune attività quali la somministrazione di pasti, gestione di mense, prestazioni alberghiere, di alloggio_

7.2 La soggettività passiva delle ARPA

Per le ARPA non è prevista analoga disposizione agevolativa e non si può nemmeno ricorrere per analogia alle disposizioni previste per le A.S.L.

Stante l'autonomia tecnico giuridica e amministrativa prevista dalla L. n. 61/94 le agenzie hanno un'autonoma capacità giuridica rispetto alle regioni alla quale corrisponde un'autonoma soggettività tributaria rientrando, anch'esse, tra i soggetti di cui all' art. 87 comma 1 lett. c) del D.P.R. n. 917/86.

In particolare costituisce attività d'impresa, con tutti gli obblighi che questa comporta, l'esercizio dell'attività non istituzionale a favore di terzi, privati o convenzionati, che prevede il pagamento di corrispettivi specifici.

Le registrazioni contabili relative a questa attività potranno confluire

nell'unitario sistema contabile unitamente alle rilevazioni relative all'attività istituzionale, realizzando una contabilità unica, ovvero potranno confluire in una contabilità parallela e accessoria a quella istituzionale.

Ai sensi dell'art. 109 del D.P.R. n. 917/86, in assenza della tenuta di una contabilità separata, la determinazione del reddito di impresa avviene considerando detraibili dai ricavi commerciali oltre ai costi relativi esclusivamente all'attività commerciale anche le spese relative a beni e servizi adibiti promiscuamente all'esercizio dell'attività istituzionale e commerciale per la parte del loro importo attribuibile a tale attività.

Lo stesso articolo indica un criterio oggettivo per la ripartizione percentuale dei costi "promiscui" ritenendo valido l'utilizzo del rapporto tra l'ammontare dei ricavi e altri proventi che concorrono a formare il reddito d'impresa e l'ammontare complessivo di tutti i ricavi e proventi.

Tale contabilità unica si intende realizzata purché vengano rispettate tutte le prescrizioni dell'art. 22 del D.P.R. n. 600/73, tenuta del libro giornale, libro degli inventari, registri iva, scritture ausiliarie, bilancio, registri ammortizzabili, ecc.

Il successivo comma 4-bis dello stesso articolo stabilisce che per gli enti soggetti alla contabilità pubblica questa sia idonea di per sé a realizzare la contabilità unica per i fini suddetti.

A partire dall'anno 1998 si annunciano comunque alcune novità sulla determinazione del reddito di questi enti "non profit" per effetto della delega legislativa contenuta nella legge finanziaria 1997 che attualmente ha portato alla predisposizione di uno schema di decreto legislativo all'esame della "commissione dei trenta".

L'art. 3 dello schema di decreto modifica radicalmente il sistema contabile, ai fini fiscali, di tali enti sancendo l'obbligo della tenuta della contabilità separata per le attività commerciali esercitate a meno che non si tratti di ente soggetto alle norme della contabilità pubblica.

Per questi ultimi enti può rimanere ancora in vigore la contabilità unica.

Il comma 3-bis del nuovo art. 109 del D.P.R. n. 917/86, previsto dallo schema di decreto delegato, ha il medesimo contenuto del precedente comma 3 del medesimo articolo però con l'abolizione della contabilità unica il nuovo testo non può trovare significato se non come metodo per la scissione dei costi promiscui e la determinazione della parte di essi afferente l'attività commerciale da includere nella nuova e obbligatoria contabilità separata.

Pertanto le ARPA non soggette alle norme della contabilità pubblica dovranno probabilmente tenere una contabilità separata per l'attività d'impresa esercitata.

Questo ha il pregio di consentire una maggiore trasparenza fiscale nel senso che viene con immediatezza individuata la gestione commerciale, fiscalmente rilevante, ed il risultato ad essa connesso distinto dall'attività istituzionale.

Inoltre la lettera b) dell'art. 2 dello schema di decreto contribuirà a superare l'attuale e problematica distinzione tra contributo a fondo perduto per l'esercizio di attività istituzionali (contributi generici non rilevanti fiscalmente) e contributi-corrispettivo erogati anche per lo svolgimento di specifiche attività (contributi specifici considerati ricavi ai sensi dell'art. 53 lett. f) del D.P.R. n. 917/86) poiché si considerano non rilevanti fiscalmente anche questi ultimi se corrisposti da enti pubblici per lo svolgimento in regime convenzionato o di accreditamento di attività aventi finalità sociali esercitate in conformità ai fini istituzionali degli enti stessi.

8. Gli adempimenti IVA

Per quanto riguarda l'IVA le A.S.L. e le ARPA sono soggetti passivi in caso di cessione di beni o prestazioni di servizi effettuati nell'esercizio di attività commerciali ai sensi dell'art. 4 comma 4 del D.P.R. n. 633/72.

Ai sensi del successivo comma 5 dello stesso articolo sono in ogni caso considerate come oggettivamente commerciali ancorché esercitate dalle A.S.L. o da altri enti pubblici alcune attività quali la gestione di mense e somministrazione di pasti, prestazione alberghiere o di alloggio, trasporto e deposito di merci.

Mentre non sono considerate commerciali ai sensi dell'art 4 del D.P.R. n. 633/72, e quindi fuori campo IVA, le prestazioni sanitarie soggette al pagamento di "ticket" da parte delle A.S.L. e delle aziende ospedaliere.

Sono invece esenti da IVA ai sensi dell'art. 10, nn. 18) e 19) del D.P.R. n. 633/72, rispettivamente le prestazioni sanitarie di diagnosi, cura e riabilitazione rese alla persona nell'esercizio delle professioni e arti sanitarie soggette a vigilanza ai sensi dell'art. 99 del testo unico delle leggi sanitarie (R.D. 27 luglio 1934, n. 1265 e successive modificazioni) ovvero individuate con decreto del Ministro della Sanità, di concerto con quello delle Finanze, nonché le prestazioni di ricovero e cura rese da "enti ospedalieri".

Per le ARPA non essendo prevista alcuna esenzione specifica per le

prestazioni rese a terzi, privati o enti convenzionati, dietro corrispettivo sarà dovuta l'emissione di fattura con l'applicazione dell'IVA con aliquota ordinaria.

Inoltre sia per le A.S.L. che per le ARPA ai sensi dell'art. 19- ter del D.P.R. n. 633/72 l'IVA assolta sugli acquisti relativi ad attività istituzionale è indetraibile mentre quella assolta per gli acquisti effettuati nell'esercizio di attività commerciali è detraibile a condizione che l'attività commerciale sia gestita con contabilità separata da quella relativa all'attività istituzionale e conforme alle disposizioni di cui all'art. 20 del D.P.R. n. 600/73.

L'imposta relativa ai beni e servizi utilizzati promiscuamente nell'esercizio delle due attività è ammessa in detrazione per la parte imputabile all'attività commerciale.

Per le A.S.L. e per le ARPA, a differenza degli enti locali (regioni, province e comuni), la tenuta della contabilità pubblica tenuta a norma di legge non realizza la contabilità separata.

IL PASSAGGIO DALLA CONTABILITÀ FINANZIARIA ALLA CONTABILITÀ ECONOMICA NELLE ARPA

1. La normativa regionale in materia di contabilità

Le regioni devono svolgere funzioni di vigilanza sia sulle A.S.L. che sulle ARPA pertanto l'aspetto contabile risulta strumento essenziale per l'esercizio del controllo economico-patrimoniale-finanziario delle stesse.

Per le A.S.L. sono in corso di approvazione le leggi regionali di passaggio dalla contabilità finanziaria a quella economico-patrimoniale come previsto dal D. Lgs. n. 502/92.

Anche in questo caso l'adeguamento sarà graduale ed occorrerà probabilmente un quinquennio per l'adozione da parte di tutte le regioni delle nuove disposizioni.

La Toscana dal 1/1/97 ha avviato tale cambiamento con L.R. 22 febbraio 1996, n. 14.

Poiché la legge istitutiva della agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana (art. 26 L.R. 18 aprile 1995, n.66) prevede per la stessa uniformità di applicazione in materia contabile con le A.S.L. anche l'agenzia, dal 1/1/97, è passata dalla contabilità finanziaria a quella economico-patrimoniale.

Per quanto riguarda le leggi sulle ARPA, così come in ritardo e graduale è la normativa di cui sopra, allo stesso modo si procede nella normativa regionale per la costituzione delle stesse.

La normativa contabile prevista per le agenzie fin qui costituite ha avuto regolamentazione eterogenea, infatti, tenuto conto della possibilità di scegliere il tipo di contabilità ritenuto più idoneo, ogni regione ha regola-

to la materia in conformità alle esigenze dettate dalla situazione contingente in cui si trovano ad operare.

Tale diversità può essere così sintetizzata:

- a) contabilità finanziaria (provincia autonoma di Trento L.P. n. 11/95);
- b) contabilità economico-patrimoniale (regione Toscana art. 26 L.R. n. 66/95, regione Liguria art. 17 L.R. n. 39/95, regione Basilicata art. 28 legge istitutiva);
- c) contabilità mista (regione Piemonte art. 18 L.R. n. 60/95, regione Emilia Romagna art. 22 L.R. n. 44/95).

Anche in questo caso le scelte effettuate dalle regioni in materia di contabilità sono state prevalentemente dettate da problematiche contingenti più che da una ponderata riflessione sulla questione.

Occorre ricordare che le ARPA, così come impostate, sono prevalentemente rivolte verso la produzione di servizi.

In prospettiva le stesse potranno divenire totalmente autonome quando si potrà passare alla stipula di specifici contratti di servizi con le aziende sanitarie e gli enti locali per regolare l'attività svolta dietro corrispettivo.

Pertanto in questa ottica la contabilità non può essere altro che quella economico-patrimoniale.

Non si tratta di una scelta di campo particolare ma rientra nel processo di adeguamento degli strumenti contabili di tutta l'amministrazione pubblica.

Infatti tenuto conto che le A.S.L. devono passare alla contabilità economico-patrimoniale, così come previsto dal D. Lgs. N. 502/92, analogo passo stanno effettuando le province ed i comuni con il D. Lgs. 25 febbraio 1995, n. 77 sull'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, lo stato che, con il D. Lgs. 7 agosto 1997, n. 279 (S.O. n. 166/L alla G. U. del 22 agosto 1997, n. 195) ha introdotto, a partire dal 1998, la contabilità economica analitica per centri di costo anche per il bilancio statale.

2. La contabilità finanziaria

Da quanto sopra esposto, in relazione ai provvedimenti di legge nazionale e regionali adottati, la situazione esistente in materia contabile nel 1997 è così schematizzata:

ARPA
ASL

ASL in
contabilità finanziaria

Agenzie in
contabilità finanziaria

ASL in contabilità
economica

Agenzie in
contabilità
economica

Agenzie in
contabilità finanziaria

I pregi e i difetti della contabilità finanziaria sono ormai noti e sono stati fortemente dibattuti in questi ultimi 40 anni.

La contabilità finanziaria costituisce un vincolo burocratico per la gestione economica degli enti pubblici, tale vincolo ha portato spesso ad una sorta di deresponsabilizzazione dei vertici degli enti verso i risultati sostanziali dell'ente stesso mirando invece più spesso alla compatibilità formale che il bilancio imponeva.

Tale metodo contabile prevede la gestione del bilancio di previsione considerato quale strumento autorizzativo delle spese, nelle fasi tipiche previste per l'entrata (accertamento, riscossione e versamento) e per la spesa (impegno, liquidazione, ordinazione e pagamento).

All'interno del bilancio, relativamente ad ogni capitolo di entrata o di uscita che costituiscono l'unità elementare di conto, sono contenute le previsioni relative alle tre gestioni separate dei residui, della competenza e della cassa.

3 Le caratteristiche della contabilità finanziaria

3.1. Il bilancio di previsione

Un'entrata o un'uscita è di competenza dell'esercizio finanziario in corso se entro il 31 dicembre è stato effettuato rispettivamente l'accertamento o l'impegno, viceversa si realizzano minori entrate o economie rispetto alle previsioni formulate che influenzeranno il risultato della gestione finanziaria.

La base del controllo del bilancio, che deve tendere necessariamente al pareggio finanziario (il totale delle spese di cui si autorizza l'impegno in c/competenza non può essere superiore al totale delle entrate che si prevede di accertare, a meno che risulti finanziato il disavanzo) avviene prevalentemente considerando il bilancio di previsione approvato come limite massimo della spesa autorizzata.

Nel caso di variazioni o di incapienza di risorse in determinati capitoli, occorre adottare la procedura di modificazione, integrazione e assestamento del bilancio analoga a quella della sua approvazione.

Ogni decreto, determinazione o altro atto autorizzativo alla spesa deve indicare l'importo, il capitolo di imputazione, l'attestazione della capienza e della disponibilità.

3.2 Le fasi dell'entrata e dell'uscita

L'accertamento costituisce la prima fase della gestione dell'entrata mediante la quale, sulla base di idonea documentazione, viene verificata la sussistenza di un idoneo titolo giuridico a garanzia della ragione del credito, individuato il debitore, quantificata la scadenza e la somma da incassare.

La riscossione costituisce la fase successiva del procedimento dell'entrata che consiste nel materiale introito da parte del tesoriere, o di altri eventuali incaricati della riscossione, delle somme dovute all'ente.

La riscossione è disposta a mezzo ordinativo di incasso o reversale consegnato al tesoriere, che di norma è un istituto di credito, secondo le modalità previste nella convenzione di tesoreria siglata con l'ente stesso.

Nella reversale deve essere indicato chiaramente il capitolo di bilancio e la gestione di bilancio (competenza o residui) cui è riferita l'entrata questo perché il tesoriere è tenuto a controllare la corrispondenza degli incassi e dei pagamenti ordinati rispetto alle previsioni approvate poiché, a fine esercizio finanziario, dovrà rendere il conto giudiziale della sua gestione.

L'impegno, invece, costituisce la prima fase del procedimento di spesa con il quale, in seguito ad una obbligazione giuridicamente perfezionata, è determinato l'importo da pagare, il creditore e viene costituito il vincolo sulle previsioni di bilancio nell'ambito della disponibilità finanziaria esistente nel bilancio dell'esercizio corrente o di quello pluriennale.

La liquidazione costituisce la fase successiva del procedimento di spesa che porta, in base ai documenti idonei a provare il diritto acquisito del cre-

ditore, all'individuazione della somma certa e liquida da pagare nel rispetto dell'ammontare dell'impegno precedentemente assunto.

Infine con l'ordinazione, mediante mandato di pagamento, viene impartito al tesoriere l'ordine di provvedere al pagamento delle spesa.

3.3 Il conto consuntivo

La procedura per redigere il conto consuntivo inizia con la chiusura dell'esercizio al 31 dicembre, il tesoriere riconsegna i mandati di pagamento inestinti che vengono annullati per essere riemessi in conto residui nel nuovo esercizio.

Verificata quindi la concordanza dei pagamenti e delle riscossioni tanto in conto competenza quanto in conto residui per ogni singolo capitolo con il conto giudiziale reso dal tesoriere, e quindi la giacenza di cassa a chiusura dell'esercizio, si procede alla redazione del conto consuntivo analizzando per le tre gestioni (competenza, cassa e residui) gli scostamenti rispetto alle previsioni formulate.

Attraverso la situazione dei residui e della giacenza di cassa si determina l'avanzo o il disavanzo finanziario sommando algebricamente alla consistenza di cassa di fine esercizio i residui attivi e passivi esistenti alla stessa data.

Come riprova delle operazioni registrate nel corso dell'anno si deve giungere allo stesso risultato sommando il totale degli accertamenti effettuati al risultato dell'esercizio finanziario dell'esercizio precedente e sottraendo il totale degli impegni assunti.

Il risultato di gestione viene poi scomposto per verificarne le componenti a destinazione vincolata e quelle eventualmente costituenti l'avanzo di amministrazione libero.

Per quanto sopra la contabilità finanziaria ha riguardo esclusivamente alla rilevazione dei flussi finanziari di entrata e di uscita determinandone l'avanzo o il disavanzo di cassa e della gestione finanziaria.

3.4 Conclusioni

Tali dati hanno solo indirettamente anche un riflesso economico mentre ancora più velati risultano gli aspetti patrimoniali.

Per cui la contabilità finanziaria non si attaglia più per aziende, agenzie ed enti economici, sia pubblici che privati, che gestiscono attività, funzioni, servizi per i quali, come per le imprese, il "quadro fedele" della situa-

zione economia, patrimoniale e finanziaria è rappresentato dallo stato patrimoniale, dal conto economico e dalla nota integrativa, così come previsto dal Codice Civile, ma più in generale nell'ambito di tutti i paesi della comunità economica Europea e degli altri paesi extracomunitari ad economia evoluta.

E' principalmente il criterio della competenza finanziaria che porta a distorcere la valenza comparativa nello spazio dei dati contabili, inibendo così la comparazione dei dati fra entità economiche uguali o analoghe e la rilevazione di indici di produttività omogenei.

La comparazione dei dati nel settore pubblico è indispensabile e può essere ottenuta solo attraverso la messa a confronto dei dati rilevati in forma omogenea.

Uno dei principi cardine di rilevazione omogenea dei dati è quello della "competenza economica".

4. Il passaggio alla contabilità economico-patrimoniale

4.1 Premessa

Per quanto sopra il passaggio alla contabilità economico-patrimoniale, presto o tardi, sarà un fatto ineludibile per le agenzie.

Poiché tale passaggio è inevitabile vale la pena che questo avvenga quanto prima possibile per non ritrovarsi in posizione di retroguardia con strumenti di gestione superati e inadeguati.

Tale passaggio, oltre a costituire una diversa modalità di rilevazione dei fatti amministrativi e la loro conseguente diversa rappresentazione, aspetti questi di natura tecnica, costituisce un nuovo modello di gestione dell'agenzia, in particolare, e degli enti pubblici in generale.

Infatti il direttore generale con l'approvazione del bilancio di previsione fissa gli obiettivi che intende raggiungere in termini economici, patrimoniali e finanziari ed i risultati espressi in termini quantitativi e qualitativi che intende perseguire nell'esercizio successivo nell'ambito di un programma triennale di riferimento.

Da quel momento la sua gestione non ha più vincoli e legacci di sorta consistenti; la sua attività deve conseguire il risultato pianificato sia esso di pareggio che di avanzo di gestione.

Spariscono i controlli del tesoriere, vengono meno i limiti alla spesa per capitolo di bilancio, non sono più dovute obbligatoriamente le variazioni al bilancio di previsione.

Il direttore pertanto risponde dei risultati conseguiti in base al bilancio di esercizio e di solito, qualora il risultato economico e quello quali/quantitativo dell'attività non sono in linea con il bilancio di previsione approvato, lo stesso può essere dichiarato decaduto dall'incarico.

In sostanza viene concessa ai responsabili di vertice delle A.S.L. e delle ARPA in contabilità economica un'ampia delega per la gestione, ma nello stesso tempo si richiede che la gestione sia posta sotto costante controllo ("controllo di gestione, contabilità analitica") e la verifica dell'uso corretto della delega viene effettuata ogni anno in sede di esame dei risultati consuntivi.

4.2 La gestione economica

Un ente di nuova costituzione, come l'Agenzia regionale per la protezione ambientale, non si dovrebbe trovare in particolari difficoltà ad operare fin dall'inizio con un sistema contabile impostato con criteri economici mentre diverso è il caso delle A.S.L. che devono affrontare un cambiamento radicale che richiede un passaggio morbido e non breve.

Per questo passaggio il legislatore ha mantenuto in vita transitoriamente la contabilità finanziaria per permettere di raggiungere un discreto grado di dimestichezza con le nuove norme di contabilità.

Il bilancio preventivo economico annuale e pluriennale ha sostituito il bilancio finanziario di previsione cancellando tutti i riferimenti finanziari sostituendoli con dati esclusivamente economici.

La classificazione dei proventi e dei costi, da rilevarsi per competenza economica, è fatta in base ai prospetti (stato patrimoniale e conto economico in forma scalare) di cui al D. M. 20 ottobre 1994.

Pertanto è stata abolita la classificazione per capitoli di spesa o di entrata sostituiti da voci di costo e ricavo (classificati secondo la natura del costo o del provento) eventualmente distinti per dipartimento in cui è organizzata l'attività.

I decreti, le determinazioni e gli altri atti autorizzativi della spesa non possono più prevedere l'imputazione della spesa ad uno specifico capitolo di bilancio finanziario, ma riportano, in sostituzione della suddetta attestazione che nel conto economico previsionale la spesa è stata opportunamente stanziata e pertanto rientra nel budget assegnato e per gli investimenti nel piano degli stessi.

Il metodo contabile della rilevazione dei fatti amministrativi economi-

co-patrimoniali utilizza una logica a consuntivo nel rilevare i fatti di gestione ed impone un'attenta riconsiderazione del sistema informativo per quanto riguarda le informazioni aggiuntive non di diretta derivazione contabile.

Nel contesto innovativo degli strumenti gestionali essenziali per le A.S.L. e per le agenzie per l'ambiente che adottano la contabilità economico-patrimoniale un ruolo importante è rappresentato dal budget che si pone come il punto di riferimento del processo di programmazione e controllo di una unità economica organizzativa costituita come centro di responsabilità posta a capo di un determinato soggetto (il responsabile).

Le responsabilità attribuite per il funzionamento del sistema budgettario sono responsabilità economiche, gestionali inerenti determinati livelli quantitativi e qualitativi di attività da porre in essere e di risorse da impiegare nei limiti delle risorse complessivamente disponibili.

E' inoltre indispensabile individuare centri di costo all'interno del piano dei conti delle aziende che permettano, attraverso le rilevazioni a consuntivo della contabilità analitica, di far affluire ad ogni centro di responsabilità le risorse consumate ed i risultati conseguiti.

Operando in tal modo si potranno ottenere report per centro di responsabilità indispensabili per attuare il controllo di gestione.

4.3 La costruzione dello stato patrimoniale iniziale

La prima operazione da eseguire dopo la predisposizione del rendiconto finanziario quando si transita da una contabilità finanziaria ad una economica è quella della costruzione dello stato patrimoniale iniziale utilizzando le scritture sistematiche già esistenti con il precedente tipo di contabilità (inventari, elenco dei residui attivi e passivi, contabilità di magazzino, ecc.) ma soprattutto valorizzando il patrimonio esistente.

Al riguardo bisogna considerare che alcune voci dello stato patrimoniale non trovano riscontro nelle rilevazioni già esistenti, con particolare riferimento ai fondi di ammortamento e di accantonamento tipici del sistema di contabilità economica.

Le prime rilevazioni da affrontare sono quindi quelle che mirano alla conoscenza del patrimonio.

L'inventariazione implica la diretta ricognizione dei componenti patrimoniali da rilevare, ricognizione che, per i beni materiali, possibilmente deve farsi mediante conta fisica dei beni, loro descrizione e valutazione.

Per i beni non materiali (crediti, diritti vari, ecc.) e per i debiti deve farsi con l'esame dei documenti originari probatori dell'esistenza e della relativa pertinenza all'azienda (contratti, rogiti notarili, certificati, ecc.).

In altre parole si dovrà evitare che la conoscenza dei crediti e dei debiti si tragga unicamente dalle scritture contabili dell'agenzia come i residui registrati nel rendiconto.

Mediante successiva assegnazione di valori monetari ai vari componenti inventariati si perverrà alla determinazione della misura complessiva del patrimonio aziendale quindi si iscrivono i cespiti fra le immobilizzazioni, si riconciliano i residui attivi e passivi con i crediti e i debiti da inserire nello stato patrimoniale ed eventualmente, con i ratei ed i risconti per quelle poste non di competenza dell'esercizio, si inseriscono le scorte nell'attivo circolante in base alle risultanze della contabilità di magazzino eventualmente tenuta o da apposito inventario.

In ultimo rimangono da iscrivere le disponibilità liquide esistenti presso il tesoriere o il c/c postale, l'utile o la perdita dell'esercizio precedente che si può ottenere con opportuna riconciliazione (risultato della gestione finanziaria - residui attivi non riconciliati + attività non iscritte tra i residui - giacenza di cassa a fine esercizio + residui passivi non riconciliati - passività non iscritte tra i residui) ed il fondo di dotazione che solo in sede di primo impianto della contabilità economica è determinato dalla differenza tra il totale dell'attivo e del passivo patrimoniale e può essere quindi anche negativo.

Il problema finanziario delle Agenzie regionali rappresenta uno dei grandi nodi irrisolti della L. 61/94.

Lo è innanzitutto per un motivo fondamentale: la mancata o incompleta consapevolezza, riscontrabile nella normativa dei programmi e delle attività dello Stato e delle Regioni nel loro complesso, del significato e della portata della L. 61/94, della sua carica di innovazione, di modernizzazione della pubblica amministrazione, di nuovo approccio ai problemi dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile.

La legge 61 infatti è una vera e propria riforma che non si attua attraverso "gli adempimenti" sia pure importanti previsti dalla legge medesima; questa, richiede per la sua reale applicazione che ogni nuova normativa, ogni programma, ogni azione in campo ambientale siano allineati ai fondamenti della L. 61/94. Nel panorama legislativo e programmatico del nostro paese questo non è avvenuto. C'è di più: lungi dall'informare sui provvedimenti successivi, la legge 51 non è stata in larga parte attuata nelle sue stesse previsioni; si pensi all'approvazione del regolamento dell'ANPA, (art. 1 ter c.5) al riordino degli organi tecnici operanti in campo ambientale, (art. 1 bis) al regolamento sulle aziende a rischio, (art. 2 ter), solo per citare alcuni vuoti sul versante nazionale.

La legge 61/94 ora ad è sufficientemente esplicita nella sua cornice e nella sua filosofia, ma si limita ad innescare un processo; non è, e non può essere, proprio per la sua carica riformatrice, di per sé compiuta: comporta invece per lo Stato, per le Regioni e per il sistema delle autonomie nel suo complesso l'adozione di normative e provvedimenti conseguenti.

Questo è tanto più evidente là dove il problema finanziario delle Agen-

zie regionali e provinciali è stato solo adombrato dal legislatore che ha ritenuto sufficiente l'indicazione ai due articoli (02 c. 4, 03 c. 2), nel presupposto che l'intero processo di riforma avrebbe in via naturale garantito l'alimentazione delle agenzie. Infatti l'art. 03 doveva garantire il trasferimento dei fondi già utilizzato nelle funzioni trasferite, nell'ambito del sistema di ricomposizione delle competenze.

È il caso delle risorse provenienti dal fondo sanitario regionale che, nel computo aveva le voci della prevenzione e del controllo ambientale; è il caso dei fondi stanziati dagli E.E.L.L. per compiti di istituto in campo ambientale loro attribuiti dalle leggi dello Stato che dovevano essere trasferiti alle Agenzie per svolgere le funzioni di supporto.

Da parte sua l'art. 02 c. 4 doveva, assicurare attraverso una quota del gettito delle tariffe il quid pluris minimale che l'Agenzia regionale è chiamata a svolgere anche in forza del combinato disposto dell'art. 01 e dell'art. 03 della L. 61/94. Era poi implicito che sia la Regione che lo Stato avrebbero implementato le risorse dell'Agenzia in relazione agli obiettivi di tutela ambientale che intendevano perseguire.

La previsione poi dell'art. 03 che le Agenzie fossero connotate da autonomia amministrativa, giuridica patrimoniale e finanziaria, indica chiaramente come le Agenzie dovessero organizzarsi secondo un modello organizzativo del tutto innovativo, agile e flessibile che consentisse di utilizzare al meglio le risorse umane e finanziarie trasferite, indispensabile per lo svolgimento dei molteplici compiti loro affidati e la molteplicità dei soggetti che a loro fanno riferimento.

Proprio questa varietà di compiti, infatti, lungi dal presupporre un'Agenzia megagalattica, implica necessariamente un nuovo modello di "Ente" che utilizza la somma di saperi specialistici e le conoscenze accumulate nelle diverse attività per fornire risposte in tempi reali, complessive e svincolate dalle lungaggini burocratiche degli Enti tradizionali.

In questo scenario un ruolo forte dovevano conseguentemente assumere i proventi provenienti anche dalle attività prestate in favore dei privati.

Le indicazioni della legge sicuramente corrette sotto il profilo dei principi di razionalizzazione e di economia presuppongono tuttavia una grande convinzione da parte di tutti i soggetti istituzionali nel percorrere la strada della riforma, che significa superare le frammentazioni delle competenze tra Enti e nello stesso Ente, privilegiare il coordinamento e la cooperazione, riconoscere nelle Agenzie l'unico soggetto che opera sul campo, in

modo diretto o attraverso un'azione di ricomposizione unitaria dei saperi e delle attività. Si è invece verificato il contrario.

L'incertezza dei finanziamenti, la difficoltà a trovare soluzioni concordate, la scarsità delle risorse da sempre destinate alla prevenzione ha di fatto inceppato lo stesso processo di riforma.

Ne è testimonianza non solo il numero ancora limitato delle Agenzie già istituite, ma le continue quotidiane battaglie, che le Regioni, che stanno percorrendo questa strada, affrontano.

Da sempre come risulta da lettere, incontri, dibattiti anche in seno alla Conferenza Stato Regioni, le Regioni hanno chiesto al Ministro dell'Ambiente, al Governo nel suo complesso di farsi carico del problema anche attraverso semplici operazioni contabili nel bilancio dello Stato:

- prevedere un capitolo dove far affluire le disperse risorse in materia ambientale per consentire lo svolgimento dei compiti istituzionali delle Agenzie;

- sancire il principio, che come proposto in un emendamento alla finanziaria 97, che le risorse finanziarie delle attività di prevenzione ambientale previste nel fondo sanitario nazionale vengano effettivamente destinate alle Agenzie, ove costituite e, in ogni caso, alle attività di prevenzione e controllo da esercitarsi da parte delle UU.SS.LL., (come previsto dallo stesso art. 5 della L. 61/94), nelle more della costituzione delle Agenzie.

Questi interventi che non comporterebbero oneri aggiuntivi sul bilancio dello Stato, oltre a costituire un segnale del riconoscimento da parte dello Stato del ruolo del sistema delle Agenzie, consentirebbero alle Regioni e alle Agenzie un riferimento certo anche nella considerazione che, in molte parti d'Italia, le attività di prevenzione e controllo da parte delle UU.SS.LL. erano molto ridotte e pertanto il trasferimento di risorse umane e finanziarie ai sensi del citato articolo 02 appare pressoché nullo.

Va, in proposito, ricordato che le leggi regionali prevedono che al finanziamento dell'Agenzia si provveda attraverso una quota del fondo sanitario regionale secondo parametri fissati dalla Regione in rapporto alle attività attribuite all'Agenzia, quote dei finanziamenti destinati dai Comuni, dalle Province e dalla Regione alle attività di prevenzione ambientale, proventi per le prestazioni rese a terzi, quelli derivanti dalle tariffe previste dall'art. 02 della L. 61/94 e gli introiti derivanti da altri tributi ambientali, e infine finanziamenti provenienti dallo Stato.

Ma il governo, a sorpresa, nel vistare le leggi regionali, ha stabilito che

la quota del fondo sanitario regionale da destinarsi alle istituende Agenzie deve intendersi limitata alla prima attuazione della legge. È ben vero che tale osservazione può non considerarsi rilevante, perché in contrasto con l'art. 03 della L. 61; tuttavia essa rappresenta un ulteriore ostacolo a un confronto sereno con la componente sanitaria all'interno delle Regioni.

Per quanto attiene il gettito derivante dalle tariffe, l'attuazione della Legge Galli, coeva e non coordinata alla L. 61, viene applicata ignorando totalmente le Agenzie, mentre lo stesso decreto 22/97 sui rifiuti considera un "optional" il supporto delle Agenzie ancorché costituite alle Province (art. 20 c. 3) rendendo così problematico indirizzare alle Agenzie le risorse provenienti dai tributi sui rifiuti.

Sul versante infine dell'autofinanziamento da parte delle Agenzie, il campo appare ristretto, sia per l'ampio spettro dei compiti istituzionali delle Agenzie (che travalica il sistema di controlli preesistente delle Aziende sanitarie) sia perché l'attività di consulenza per la prevenzione collide inevitabilmente con la normativa dello Stato, fondata sulla repressione e sull'obbligo della denuncia all'autorità giudiziaria.

Problema quest'ultimo che, al di là delle risorse che potrebbero essere convogliate sulle Agenzie, ne impedisce comunque quell'azione che, sola, può veramente garantire una reale protezione dell'ambiente e che non può non connotare il ruolo delle Agenzie.

Per concludere: la mancata attenzione al problema finanziario è il riflesso della disattenzione alla riforma delineata dalla L. 61 e alla domanda di prevenzione e protezione ambientale emersa con forza dal referendum del 1993. Nonostante le difficoltà, è nato sotto la spinta dell'ANPA e con il supporto delle Regioni il sistema delle Agenzie, basato sulla cooperazione e sulle sinergie delle competenze.

Esso rappresenta il presupposto per configurare quel nuovo modello di Agenzia sotteso nella L. 61 fondato sulla autonomia gestionale e finanziaria; deve rappresentare altresì, in armonia con l'azione delle Regioni, il motore per portare avanti quel processo di riforma innescato dalla L. 61 che rappresenta il presupposto ineludibile anche per la soluzione del problema finanziario, che come si è cercato di dimostrare, non coinvolge solo la necessità di disporre di una base di risorse finanziarie di riferimento, ma presuppone un cambiamento complessivo dell'intera normativa e dei comportamenti di tutti i soggetti istituzionali.

Devo, per prima cosa, notare la quasi totale assenza delle Istituzioni a questo dibattito. Le decisioni che riguardano questi argomenti vengono prese altrove: nel Parlamento, nei Consigli regionali. Se questi centri decisionali, in realtà, non decidono, una ragione ci sarà. Forse non sono ancora pronti per affrontare simili questioni.

Parlare di finanziamento delle Agenzie appare prematuro se non si affronta contemporaneamente la questione di chi fa cosa e per conto di chi la fa. Per cui al dibattito di oggi, che mi è sembrato molto interessante e anticipatore, bisogna affiancare un'azione di accelerazione delle decisioni e dei rapporti istituzionali, probabilmente anche stralciando le questioni di livello nazionale, cioè i compiti di livello nazionale delle Agenzie finanziate con l'attuale fondo sanitario o con il contributo statale. Anticipare, dicevo, visto che a regime vi sarà una situazione più federalista, dove i problemi saranno affrontati dalle singole Regioni. Nella legge c'è scritto che le Regioni entro sei mesi avrebbero dovuto ridistribuire i compiti e tutte le funzioni amministrative alle Province. Non è stato fatto, perché, in realtà, le Regioni non lo vogliono fare.

Un altro tema che viene fuori da questa discussione riguarda la tensione tra la politica e la gestione, tra la politica e la tecnica. Io dico sempre al mio interlocutore Alessandro Lippi che se si va allo scontro vince lui. Questi sono i rapporti di forza e vanno, in certo qual modo, rispettati. D'altra parte c'è un patrimonio vero di professionalità e di competenze tecniche, di conoscenze che provengono dai LIP, dai Servizi multizonali, dalle USL che rappresentano la continuità tra il vecchio e il nuovo. E questo patrimonio è da capitalizzare. Questo è un patrimonio che, a parte i rapporti isti-

tuzionali, i rapporti tra politica e gestione, in questi anni di transizione, dal referendum alla legge nazionale, alle varie leggi regionali, ha sofferto ma ha operato bene. Quando si vede che l'80% del bilancio dell'ARPA è legato alle spese per il personale, questo è indice, come diceva Lippi, di sofferenza... sofferenza che risente della mancanza di risorse per l'innovazione tecnologica, per fare programmi. Questa sofferenza non va prolungata, per cui bisogna agire, senza aspettare il lavoro della Bicamerale o la legge Bassanini.

Le Regioni non devono più avere compiti di politica gestionale attiva, lo diciamo da tanto. Devono svilupparsi le Agenzie, come quella per l'energia, quella per il recupero regionale risorse. Bisogna discutere quali devono essere i rapporti di sussidiarietà tra Regione, Province e Comuni. Sono d'accordo con Minarelli: bisogna darsi da fare, bisogna guadagnarsela sul campo l'autonomia, bisogna partecipare come soggetti attivi alla trasformazione in atto della pubblica amministrazione, senza per il momento rivendicare costi aggiuntivi. Mettiamoci, allora, a tavolino e valutiamo bene la situazione. Alla fine sorge la domanda: chi paga? Io rappresento la Provincia. Che cosa può pagare la Provincia?

Tutti i servizi aggiuntivi rispetto al 1994, chi li paga? La legge parla di accordi di programma e di convenzioni: se non è possibile attuarle tutte, perché non ci sono ancora le condizioni, facciamone soltanto alcune, ma facciamole. C'è bisogno di garanzie, magari in questa fase transitoria facciamo piccole convenzioni e se c'è bisogno di razionalizzare facciamolo, qualche sforbiciata ci sarà da darla; l'essenziale è fare.

Sono d'accordo che l'interfaccia tecnico-scientifica sia l'Agenzia, che non deve essere il supporto tecnico delle Amministrazioni provinciali. Anche se il problema non è semplice, perché i nostri dirigenti rivendicano in qualche modo il diritto alla carriera, una prospettiva per il futuro. E su questo vanno fatte delle scelte chiare.

Alessandro Lippi ha detto che l'assessore Marrucci sollecita dei pagamenti a parametro fisso. Non mettere in giro queste voci che mi fai aggredire. Nella sanità per passare dalla cosiddetta spesa storica che fotografava l'esistente con grandi sperequazioni, alla situazione a parametri oggettivi, sono occorsi quindici anni. Noi dobbiamo far prima. Per esempio i controlli, che devono essere uguali per tutti, potrebbero da subito essere valutati con parametri oggettivi. Quelli che sono invece i progetti di interesse provinciale andrebbero inseriti nelle apposite convenzioni.

Per concludere e senza adulare nessuno, mi sento di dire che il patrimonio di uomini e conoscenze c'è, è qui, va tutelato; che ci sono periodi di sofferenza che non vanno prolungati più di tanto. C'è bisogno di certezze. Accanto al programma sulla fiscalità e sul finanziamento bisogna porre la questione dei rapporti istituzionali, della cosiddetta sussidiarietà tra enti, in modo che sia chiaro chi fa cosa per chi e quindi chi paga, indipendentemente dai problemi di gettito nazionale. A livello regionale si può fare, si può anticipare. Se c'è da fissare servizi a parametro oggettivo, facciamo-
lo, perché non si possono fotografare diseguaglianze su elementi che devono essere omogenei.

Siamo in un periodo molto duro, le decisioni sono grosse. Anticipiamo quello che possiamo fare a livello regionale, con molta modestia. Non ricordo chi, al convegno di Torino parlò di prudenza, di modestia istituzionale. Insomma, bisogna procedere con rispetto reciproco perché le cose da fare sono difficili ma anche, come avete detto oggi, molto urgenti e importanti.

Il dibattito di questa giornata è centrato su uno degli aspetti di maggior rilievo per le Agenzie di protezione ambientale: il problema delle risorse finanziarie, ma che da esse dipende anche la possibilità o meno di dotarsi di risorse umane e di risorse tecniche adeguate per rispondere convenientemente ai propri compiti. Noi dovremmo sostenere, in assonanza con la legge 61, un processo di riforma, consistente principalmente nello sviluppo delle Agenzie ambientali, che non comporti costi aggiuntivi per la comunità e tanto meno sovrapposizioni di funzioni e di servizi; però è anche vero che questo potrà essere il risultato di un processo attuativo che va molto al di là dell'Agenzia ambientale. Che significato ha l'affermazione "riforma senza spese" e riferirla soltanto alle Agenzie ambientali, quando il Governo, il Ministero per l'ambiente e il Parlamento stesso, non so le Regioni, continuano a creare continuamente nuovi comitati, nuove commissioni, organismi, osservatori e così via che comportano strutture aggiuntive, anche se piccole, incarichi nuovi e quindi nuovi costi che si aggiungono a quelli esistenti? che senso ha parlare di riforma senza spese quando si continua ad affidare una miriade di attività di studio, attinenti a compiti espressamente già attribuiti a strutture pubbliche, a una serie di soggetti che costano? La legge 61 prevedeva, fra l'altro, anche l'obiettivo di razionalizzazione della pubblica amministrazione nella materia ambientale attraverso la creazione di un livello tecnico che fino a oggi non esisteva. Questo potrà portare, in un futuro, anche al dimagrimento della struttura pubblica, ma nel breve sarà difficile avvertire gli effetti benefici di un processo che non è mai stato avviato. Anzi stiamo assistendo a un

processo inverso: ieri, per esempio, è stata approvata una legge che irrobustisce il Ministero dell'ambiente, non lo fa dimagrire.

Quindi il discorso va affrontato in maniera più modesta, anche se i problemi che sono stati affrontati oggi sono tutt'altro che modesti, a cominciare dalla possibilità che si possa impiantare, in Italia, un sistema di fiscalità ambientale. Quando dico "in modo modesto" intendo porre la questione delle risorse che devono essere rese disponibili per l'attività delle Agenzie, tenendo fermi i compiti che le Agenzie stesse devono svolgere per legge. Non vorrei che si desse per scontato che, siccome c'è un sotto-dimensionamento di tutte le Agenzie, queste non attuino i compiti assegnatigli per legge. Questo non è possibile. Un'Agenzia ha il dovere di specificare che cosa è in grado di fare con le risorse umane esistenti e con le risorse finanziarie, e se non è in grado di coprire i compiti che la legge le affida, deve farlo presente alla Regione.

Per quanto riguarda le risorse finanziarie partiamo da una situazione molto confusa a livello regionale. Non esisteva un punto di partenza: lo Stato non sapeva quanto spendeva nelle attività di prevenzione. Si sono fatte indagini conoscitive, anche attraverso la Camera dei Deputati, senza alcun esito. Non si sa quali sono le percentuali, i dati non esistono. Si procedeva su base di stime assolutamente inutilizzabili. Quindi noi partiamo da un punto che va definito e, purtroppo, va definito con l'adozione di provvedimenti che riguardano le Agenzie. Allora, che cosa è stato trasferito alle Agenzie? In gran parte le strutture dei Presidi multizonali di prevenzione, in gran parte laboratori: ma le Agenzie sono qualcosa di più. Allora bisogna vedere se le risorse trasferite siano o no sufficienti a questi nuovi compiti che non erano neppure presi in considerazione. Arriveremo, dopo il lavoro che è stato programmato, a presentare un dossier al Governo e al Parlamento su questi problemi, a cominciare da quell'elementare esigenza di attuazione della legge 61 che riguarda l'attribuzione di una quota del Fondo sanitario alle ARPA, che non può essere interpretata come un trasferimento *à tantum*, perché il trasferimento di uomini e strutture è definitivo. Non si possono avere delle autorità tecniche che dovrebbero in teoria essere indipendenti sottoposte alla continua contrattazione.

Il modo d'impostare il problema, da parte nostra, deve rispondere a una serie di obiettivi:

- evitare i finanziamenti contrattati anno per anno, poiché rendono im-

possibile ogni seria programmazione delle attività e rendono incerta la linea della struttura;

- garantire livelli adeguati di autonomia. In questo campo delicato non è possibile dipendere dalla contrattazione politica anno per anno;

- chiedere risorse che consentano un potenziamento delle attività che tradizionalmente svolgono le Agenzie, a cominciare da un potenziamento dei controlli ambientali. Non dimentichiamo che il referendum è nato proprio da una constatazione di inadeguatezza grave dei controlli.

Un ultimo accenno al problema dell'autofinanziamento. Non credo che le Agenzie debbano andare a fare concorrenza sul mercato con gli operatori privati, spesso, poi, concorrenza sleale, visto che le Agenzie utilizzano denaro pubblico. Temo che, se le Agenzie dovessero dipendere in misura consistente dal reperimento di risorse sul mercato, si arriverebbe a una disgregazione della loro attività principale. Sono convinto che l'intervento pubblico, se ben riqualificato, proprio perché deve dare spazio al mercato, deve specializzarsi in una maniera radicalmente nuova rispetto ai comportamenti e le attività della pubblica amministrazione tradizionale. Per cui credo che l'attività delle Agenzie debba basarsi sul finanziamento pubblico diretto che copra l'intero spettro dei compiti che la legge assegna loro. Mi auguro che, con il tempo, si riesca a introdurre un sistema di fiscalità ambientale che renda trasparenti le decisioni e le attività in campo ambientale.

Credo che il sistema delle agenzie si stia configurando sempre di più come uno strumento formidabile che può essere definito da due caratteristiche peculiari e insostituibili: la prima è un radicamento territoriale molto forte. Completato il sistema regionale delle agenzie questa struttura avrà nell'ambito del controllo ambientale, ma anche di tutti gli altri temi di cui alla legge 61 del '94, una diffusione capillare ed un patrimonio di conoscenza del territorio probabilmente senza precedenti per le strutture che siamo abituati a vedere nel nostro paese. Infatti gli operatori delle agenzie che derivano dall'esperienza prima dei laboratori di igiene e profilassi e poi dai presidi multizonali di igiene e prevenzione o di prevenzione a seconda come nelle varie regioni sono chiamate, hanno professionalità e tecnici non soltanto di livello scientifico elevato ma con una conoscenza molto capillare del territorio, cioè gente che conosce i cicli produttivi, che cosa fanno le fabbriche, conoscono dove stanno gli scarichi, se questi scarichi sono saltuari, sono continui, conoscono i corpi ricettori di questi scarichi. Questo è un patrimonio di conoscenza che sarebbe assurdo non capitalizzare e non mettere a sistema nell'ottica della salvaguardia ambientale nel nostro paese e della transizione verso la cosiddetta compatibilità.

A questo radicamento territoriale, a questa conoscenza territoriale fa capo anche la possibilità, viceversa, di avere un po' il collo della giraffa, cioè un sistema che non solo funziona ma riesce ad allungare il collo e a dialogare con l'Europa e con le altre agenzie mondiali, quindi avere una potente proiezione internazionale. Io credo che solo guardando questi due importantissimi fattori noi ci rendiamo conto di come una giusta ap-

plicazione della legge 61 possa cambiare il volto di questo paese e farci recuperare considerevoli ritardi.

Le agenzie devono svolgere un servizio sociale e come ogni servizio sociale è un servizio che costa. Io non credo che si possa ragionare in ottica totalmente aziendale parlando di controllo ambientale e delle attribuzioni che la legge dà alle agenzie; il rientro in questo caso sfugge il più delle volte ai canoni economici tradizionali con cui noi siamo abituati a misurare l'andamento di un'azienda, sfugge al prodotto interno lordo parte della questione ecologica, sfuggirà a qualsiasi bilancio immediato la funzione essenziale di una agenzia e di un sistema di agenzie.

Abbiamo però sentito dal prof. Majocchi come un rientro economico, inteso in termini persino tradizionali, è stimabile positivamente anche nel medio e breve periodo allorquando i meccanismi imposti con determinati provvedimenti scatenano una competizione sul rinnovamento dei cicli tecnologici, dei cicli produttivi, e quindi portano innovazione anche nel campo ecologico. Tuttavia il rientro economico credo vada valutato in un'ottica molto più "ambientale"; ancor più economica l'azione delle agenzie può essere nei tempi biologici, non in quelli economici tradizionali o storici. Tutti intuiamo che cosa significa un'azione di controllo, di prevenzione rispetto alla salute, però non dobbiamo dimenticare che cosa significa di fronte, ad esempio, al fenomeno dell'erosione genetica, della scomparsa di specie dal nostro pianeta. Se le statistiche sono giuste, come pare che siano, ogni giorno scompaiono dal pianeta terra duecentoquaranta, duecentoquarantuno specie, per scomparsa si intende un fenomeno irreversibile: estinzione. E soprattutto come questa azione vada ad incidere sulla riproducibilità delle risorse, cioè sul non consumare il capitale ambientale, da cui deriva tutto il nostro benessere in termini di depauperamento irreversibile, e quindi garantire una riproducibilità. Oggi questa economia sostenibile, compatibile sta diventando uno slogan. Penso che se vogliamo uscire dagli slogan il primo concetto è quello della riproducibilità delle risorse, non consumare il capitale ma fare in maniera tale che le risorse servano a noi in questa generazione per usi plurimi e non mono uso o usa e getta e per le generazioni future, e tutto questo lo ripeto non è quantificabile all'interno del prodotto interno lordo.

Questa mattina c'è stato un forte accenno sul problema del danno ambientale. Il danno ambientale non lo potremo mai quantificare: la morte di un fiume non può essere valutata soltanto in termini di chili o tonnellate di

trote perse, perché nel fiume ci sono organismi che non hanno mercato, ci sono organismi in via di estinzione, i plecoteri, che hanno una funzione importantissima, perfino utilitaristica, che però non hanno mercato. Chi mai ha comperato insetti plecoteri! Eppure credo che l'estinzione dei plecoteri sia un dramma per l'umanità. Quindi dobbiamo capire che noi dobbiamo dare valore anche a quello che oggi non ha mercato e quindi il valore economico non sempre coincide col valore ecologico ma è un valore intrinseco, un valore non solo etico ma un valore strategico per il futuro.

L'azione delle agenzie produce economia in termini di riduzione di costi sociali, di aumento di qualità della vita.

Va fatta una considerazione: è vero che il sistema delle agenzie non può, nonostante i meccanismi che ci inventiamo, non essere considerato un servizio sociale e quindi costare. Non ho capito perché in questo paese fare una pista ciclabile diventa un problema di Stato mentre fare una superstrada anche molto discutibile sia accettato; non ho capito perché debba destare scandalo dire che questo servizio per i fini etici, culturali, ecologici ed economici che ha, deve avere un costo. Nessuno si chiede: eliminiamo i Carabinieri perché costano, eppure sono un servizio sociale, eliminiamo la Polizia oppure chiudiamo la scuola. Allo stesso modo dobbiamo fare entrare nella testa di tutti che queste agenzie hanno un costo e che questo costo va affrontato come problema della nazione, della comunità Italia.

Penso che dobbiamo dimostrare buona e sana amministrazione, efficienza ed efficacia ma anche far capire che ci sono delle cose non dimostrabili nel breve periodo e non dimostrabili mai in assoluto. Faccio un esempio: sapete tutti che c'è una disputa sugli effetti biologici dell'inquinamento da onde elettromagnetiche a bassa e alta frequenza generate da antenne ed elettrodotti. Io non credo che noi usciremo mai con evidenze sperimentali certe e univoche da questo argomento, siamo in un ambito di così fine determinazione che i fattori di contorno, di disturbo, non ci daranno mai una prova provata su parecchie di queste questioni; dove però non arriva la prova provata della tecnologia anche scientifico - analitica arriva la scienza. Quando la scienza ci dice che quello può far male o che c'è la probabilità che faccia male noi dobbiamo ricorrere a meccanismi di difesa. Dove c'è il rischio che io mi faccia male, mi assicuro: a) non andandoci, b) facendo un percorso alternativo. Se proprio devo fare quella

strada allora cerco veramente di assicurarmi perfino sulla vita. Nessuno mai si andrà a lamentare dalla propria assicurazione dicendo: "Io ho pagato questo e poi non sono morto!" oppure "Non ho fatto incidenti". Nessuno va a mettere in discussione quel costo. Io credo che non debba essere messo mai in discussione il costo che noi affrontiamo come servizio delle agenzie rispetto a tutte le questioni anche non dimostrabili tecnologicamente ma che la scienza, quindi le leggi, ci dicono essere probabili fattori di disturbo, probabili fattori di malattia, probabili fattori perfino di disastro; quindi dobbiamo introdurre anche molto di più, non solo non ci dobbiamo vergognare a chiedere soldi ma dobbiamo non vergognarci a dire che molte cose noi non riusciremo direttamente e clamorosamente a dimostrarle, ovviamente sempre con il conforto della scienza. Questo per dire che il problema dei costi va affrontato con sistemi di tassazione e così via, ma è pur vero che devono essere in qualche modo un bilancio, un capitolo di una comunità così come sono un capitolo tante altre voci che nessuno mette in discussione

Due questioni volevo sollevare di dettaglio: la prima è il problema delicato delle prestazioni a pagamento dell'agenzia: noi ci troviamo nella veste non solo di fornire monitoraggi, analisi e decisori ma anche nella veste di controllori. Ho paura di un pericoloso contatto tra la funzione di controllo e la funzione di ricevere soldi dai controllati con la motivazione che le agenzie, perché non finanziate, devono fare analisi per privati. Credo che i nostri presidi, intendendo per presidi le strutture tecnico - scientifiche non la vecchia struttura, debbano fornire prestazioni per privati solo laddove le prestazioni siano tecnico - specialistiche di altissimo livello non altrimenti reperibili sul territorio, oppure solo dove esista la assoluta e ferma necessità di avere una certificazione valida per la pubblica amministrazione e quindi fatte con metodiche ufficiali e criteri ufficiali; per il resto esistono i laboratori privati. Noi dovremmo adottare il meccanismo che adottiamo per le nostre tasse: io vado dal mio commercialista privato e mi faccio fare il 740; le Fiamme Gialle devono solo verificare se quella dichiarazione è effettivamente veritiera. Io volevo porre questo problema perché è uno dei problemi che più si dibattono dentro le agenzie.

Il secondo problema lo pongo solo come titolo. Questa mattina si è parlato di guide tecniche. Sicuramente l'ANPA, col sistema delle agenzie deve esercitare la sua azione di indirizzo, coordinamento e omogeneizzazione delle metodiche attraverso delle guide tecniche; in uno stato federalista

non si può avere difformità di comportamento nel controllo ambientale tra regione e regione. Si creerebbero diseconomie, si creerebbero concorrenze sleali, quindi noi abbiamo necessità di uniformare. Ma abbiamo un'altra necessità che la 61 non ci chiarisce e su cui gli uomini di legge dovrebbero aiutarci: queste guide tecniche, queste norme tecniche che gradi di ufficialità hanno? Come ufficializzarli? In che maniera rendere questi prodotti, che i nostri gruppi misti di lavoro stanno producendo nell'ambito della legge Seveso, nell'ambito dell'inquinamento atmosferico ecc., diventino dei limiti che poi siano riconosciuti e siano diversi da altri limiti inventati magari su interessi parziali e non su interessi collettivi? Questo è un problema che noi dovremo risolvere e che fa parte della questione della fiscalità, perché se è vero che poi su queste soglie noi andremo a proporre dei meccanismi fiscali, allora bisogna che ci sia chi diventa il punto di riferimento. Oggi ci sono troppi punti di riferimento. Ferme restando le competenze, i rapporti di assoluta stima e di solidarietà, di cooperazione con IRS, CNR, ecco, alla fine dobbiamo arrivare a un punto in cui un qualcosa va fissato, qualcosa che deve avere un grado di ufficialità. Penso che questo discorso debba essere affrontato e posto con forza.

Vorrei iniziare dalle argomentazioni di coloro che mi hanno preceduto riguardo al finanziamento delle agenzie. Io sono convinto che dobbiamo essere attenti a usare categorie e attrezzi culturali coerenti al nostro sistema così come si sta evolvendo, altrimenti corriamo il rischio di essere visti come un costo che si aggiunge al costo generale della pubblica amministrazione e se il nostro costo si aggiunge al costo generale della pubblica amministrazione non risuliamo coerenti con tutta l'impostazione della legge 61 e delle ultime valutazioni che si stanno facendo sulla riforma della pubblica amministrazione. Credo che il controllo ambientale, la prevenzione ambientale, la protezione ambientale debbano essere viste come una evoluzione organizzativa e questa deve essere capace di dimostrare che lo Stato nel suo complesso ne trae dei vantaggi anche in termini finanziari. Quindi si tratta di valutare il processo come una ridistribuzione, come una riqualificazione della spesa ma non come una spesa che si aggiunge a quelle storiche che la pubblica amministrazione ha. E' evidente che sarà una transizione, verso un sistema più semplice, estremamente lunga e complessa.

L'ambiente, oggi, viene ormai vissuto e viene codificato come un diritto universale del cittadino a usufruirne, a beneficiarne così come è un diritto universale riconosciuto quello alla salute: ma prima che dal fondo nazionale per la sanità si possa arrivare a un fondo nazionale per l'ambiente tempo ce ne passa. L'organizzazione della sanità, tutto sommato, è semplificata da tempo, la riforma sanitaria ha fatto piazza pulita di tutte le istituzioni: sono rimaste le aziende U.S.L., appunto, e le altre aziende convenzionate con le U.S.L. Nel campo ambientale è presente una miriade di

operatori, sia sul piano del controllo, sia sul piano della prevenzione, sia sul piano della ricerca, per cui individuare un sistema coerente, su cui costruire un fondo nazionale per l'ambiente, a me sembra, oggi, estremamente difficile, anche se sono d'accordo su tutto quello che è stato detto: che deve rimanere un obiettivo, perché è ineludibile che il finanziamento delle agenzie per l'ambiente passi da un fondo nazionale per l'ambiente, e dopo dirò cosa questo comporta dal punto di vista dell'allocazione del fondo su base regionale. Ma un fondo nazionale è una condizione perché si realizzi quel diritto universale così come si è realizzato per la sanità.

Contemporaneamente avanzano le tasse di scopo; anche se adesso c'è una legislazione contraddittoria, perché sembra siano vietate ma poi in realtà qualche iniziativa in questa direzione viene già accettata. Sicuramente avranno degli sviluppi, perché non esiste più una fiscalità generale capace di farsi carico di tutto quello che è il fabbisogno della finanza pubblica. E insieme alle tasse di scopo, che sono sostanzialmente tasse settoriali, sta andando avanti una esigenza di valutare le peculiarità generali, il federalismo fiscale e quindi le politiche locali. Tutto questo, l'abbiamo sentito, rappresenta un'evoluzione, ma deve essere chiaro che significa una ristrutturazione della finanza pubblica, perché altrimenti noi come agenzie non riusciamo ad avere il consenso iniziale per partire, nel senso che noi dobbiamo assolutamente essere quelli che dimostrano, per la prima volta in Italia forse, che si può ristrutturare una serie di servizi della pubblica amministrazione senza incidere sul tetto complessivo della spesa pubblica. In fondo è questo che stiamo facendo! Ma dico di più: secondo me ci sono degli spazi, ed è per questo che nascono le agenzie, ed è per questo che è nata l'organizzazione U.S.L., di miglioramento, in termini finanziari, per l'insieme della spesa pubblica. Una volta che questo servizio, da confuso che era, viene riorganizzato e viene, diciamo così, riposizionato su un versante di gestione manageriale deve dimostrare, come il prof. Vittorio Codar ha scritto in un bellissimo libro: che gli spazi che nella pubblica amministrazione sono ancora sottratti alla gestione manageriale, devono entrarvi; si deve dimostrare che tutto questo produce vantaggi e non solo costanza di spesa.

Allora se tutto questo è vero, come io sono convinto che sia vero, il dato che mi preoccupa di più è quello sulla finalità delle agenzie. Da una giornata sulla finanza, da una giornata sulla fiscalità ambientale esce con forza l'esigenza di rifinalizzare, nel senso che non è ancora ben asse-

stato questo aspetto, il ruolo delle agenzie: siamo in una fase in cui sicuramente alcune cose sono chiare. Non siamo i regolatori: i regolatori in Italia sono enti della pubblica amministrazione intesi come enti di Governo; le leggi, le norme, gli standard, vengono fissati dalle assemblee elettive, nazionali o regionali che siano. Non siamo authority: le authority hanno il compito di monitorare i principi organizzativi del mercato, principi che la società si è data. Ma per fare questo, se andiamo a vedere, l'entità delle authority è sempre leggera rispetto al sistema che noi stiamo creando. In realtà noi siamo un'agenzia che può diventare un sistema di agenzie che ha senso solo se è coerente con la premessa che ho fatto: cioè con una riorganizzazione della pubblica amministrazione. Che significa? Che se si riempie l'agenzia, si svuota qualcun altro in termini proprio di volumi di spesa e in termini fisici, che significa sostanzialmente che non può coesistere il sistema delle agenzie così come lo stiamo prefigurando, se contemporaneamente non si assottiglia l'Assessorato regionale all'ambiente, non si assottiglia l'Assessorato provinciale all'ambiente, non si assottiglia l'Assessorato metropolitano, o della città capoluogo, all'ambiente. Non può coesistere il passato con il futuro. Questo significa che le agenzie non sono regolatori, non sono authority, sono agenzie che svolgono una complessa serie di servizi. Faranno immancabilmente i controlli, perché il controllo rimarrà comunque sempre, aggiungeranno al comando e al controllo lo sviluppo della qualità ambientale e quindi lavoreranno in termini di supporto al regolatore e pianificatore, saranno sicuramente indispensabili in una logica di sviluppo di una politica ambientale. Sarà, cioè, un'agenzia che a tutti gli effetti può mantenere la sua autonomia, la sua indipendenza pur essendo un ente strumentale della regione, e io non sono assolutamente preoccupato della multireferenzialità di cui si è parlato oggi quasi che fosse una parola non elegante, a me piace molto nel senso che la multireferenzialità significa quell'agenzia flessibile che è capace di fare più servizi a più soggetti, cosa che è inevitabile se sei appunto un'agenzia in questa chiave e non sei quindi né il regolatore e né l'authority. Allora se tutto questo è vero, io sono convinto che si possa vedere in termini coerenti il passaggio finanziario, il passaggio istituzionale e il passaggio, diciamo così, della missione di queste agenzie e quindi la loro organizzazione.

Ringrazio L'ARPAT e il Consiglio delle Agenzie per aver organizzato, ancora una volta, un dibattito di così alto livello.

A questo proposito desidero, però, sottolineare il divario che esiste tra le teorie che sono state dibattute qui e lo stato di reale attuazione della Legge 61. Con la sua relazione il Direttore dell'ARPAT Lippi ci ha ricordato che persino nelle realtà più avanzate non è stata ancora accettata la richiesta minimale di fondi appositi a destinazione vincolata.

La questione era già stata sollevata ad Amalfi e sono stupita che ancora oggi l'equivoco introdotto dal governo Dini, attraverso le osservazioni ad alcune leggi regionali, continui a produrre i suoi effetti negativi. Mi riferisco a quelle circolari che sostenevano che i finanziamenti per il funzionamento delle strutture che costituiscono le ARPA potessero essere trasferiti dal fondo sanitario alle ARPA solo nella fase di avvio. Si è trattato di un'interpretazione priva di qualsiasi fondamento, contraria allo spirito e alla lettera della legge 61/94.

Nel bilancio dello Stato i fondi che finanziavano la DISP, una volta istituita l'ANPA, sono stati trasferiti in apposito capitolo destinato all'ANPA. È del tutto evidente che, nei bilanci delle Regioni, debba accadere la stessa cosa almeno per ciò che riguarda le strutture della sanità o di altre amministrazioni che ora sono passate a costituire le Agenzie regionali, così come espressamente ed esplicitamente previsto dai commi 1 e 2 dell'articolo 03 della legge 61/94.

A mio parere, in questo caso, è persino ridicolo che si continui a discutere, occorre solo "ricordare" alle Giunte e ai Consigli regionali che la legge prevale rispetto alle circolari dei ministri. Purtroppo molti altri casi

analoghi dimostrano il sistematico boicottaggio della riforma da parte dei governi che si sono succeduti. Basti ricordare il Decreto legge con cui il ministro Spini intendeva riformare la legge 175: emanato appena due giorni dopo l'approvazione della legge 61, ne abrogava un intero articolo, sottraendo parte delle competenze che il Parlamento aveva attribuito all'ANPA (dopo lungo e approfondito dibattito) per darle ai pompieri. Questo episodio, oltre a dimostrare quale senso delle istituzioni e della rappresentanza popolare avesse quel ministro, diede il via all'esproprio sistematico di competenze del sistema delle agenzie da parte di ministri e parlamentari a favore di altre amministrazioni dello Stato.

L'ultimo esempio riguarda la legge che riforma il Ministero dell'ambiente. In essa non c'è traccia del riordino delle commissioni e dei comitati tecnico-scientifici operanti presso il Ministero dell'ambiente e del conseguente trasferimento all'ANPA di personale e risorse finanziarie previsti dall'articolo 1 bis della legge 61/94. Anzi quella norma è apertamente contraddetta dal proliferare dei ruoli tecnici attribuiti al ministero. Occorre ricordare che l'articolo 1 bis fu introdotto attraverso un emendamento di Chicco Testa, allora prestigioso capogruppo del PDS in Commissione ambiente. Come si spiega che in questo parlamento, dove il PDS ha un peso notevolissimo, continuino a passare leggi che contraddicono quell'indirizzo e depotenziano il sistema delle Agenzie? Il PDS ha cambiato idea? E il ministro Ronchi, che quando era senatore si fece più volte promotore di ordini del giorno che chiedevano l'attuazione della legge 61, ha anch'esso cambiato idea?

Per questo pur apprezzando l'alto livello del dibattito che si è svolto qui, credo sia indispensabile chiedere conto a questi decisori politici delle loro posizioni. Se sono stati invitati e hanno ritenuto di non partecipare, è un segnale preoccupante della debolezza politica di coloro che sono impegnati nell'attuare la legge anche a livello regionale. Occorre al più presto superare questa debolezza se non vogliamo essere relegati in un ruolo marginale.

Per finire voglio citare un altro esempio di svuotamento della riforma, tra quelli più preoccupanti, anche perché purtroppo è passato sotto silenzio se si eccettuano le proteste degli Amici della Terra. Si tratta del Decreto legislativo sui rifiuti. Esso istituisce l'Osservatorio nazionale dei rifiuti con compiti che dovrebbero appartenere all'ANPA. Per finanziarlo si istituisce un apposito capitolo di bilancio. Al contrario, nel riformare il cata-

sto rifiuti, si stabilisce che esso “avrà sede presso le ARPA e l’ANPA” ma non si attribuisce alle Agenzie nessun finanziamento specifico per questo servizio. Dunque, la famosa frase “senza alcun onere per lo stato” continua a valere solo nel caso di attribuzione di competenze al sistema delle Agenzie. Lo stesso criterio non vale mai quando vengono istituiti nuovi organismi che sottraggono compiti all’ANPA. D’altra parte, persino la forma di questa norma suona in modo sprezzante nei confronti delle Agenzie e di chi sta lavorando per renderle operanti. Che vuol dire, infatti, “avrà sede presso”? Chi avrà la responsabilità dell’organizzazione di questo servizio? L’ANPA avrà solo il compito di fornire una sede? Una specie di nuovo “obbligo dell’ospitalità”?

Ecco, io non credo che questi episodi siano casuali o che possano essere attribuiti solo a ignoranza o sciatteria. Certo si tratta di “volontà politica”. Ma se questo è vero occorre urgentemente prendere iniziative che la contrastino efficacemente. Pena il definitivo svuotamento della riforma.