

**LA TRANSIZIONE
ECOLOGICA NELLA
SELVA OSCURA
DELLA BUROCRAZIA.**

Riusciranno le imprese
a riveder le stelle?



**OSSERVATORIO
COMUNE CHE VAI
BUROCRAZIA CHE TROVI**

“Divieni ciò che sei”

(Friedrich Nietzsche)

SOMMARIO

Introduzione	5
--------------------	---

Capitolo 1

Burocrazia e transizione ecologica

1. La transizione ecologica e lo sviluppo sostenibile	9
2. La transizione burocratica	12
3. Le attività oggetto dell'indagine	13

Capitolo 2

L'installazione e la manutenzione degli impianti

1. La qualificazione degli operatori FER.....	16
1.1. Le modalità di deposito dell'attestazione FER.....	19
2. Il libretto degli impianti di climatizzazione invernale ed estiva	20
3. Il catasto degli impianti termici	21
4. I controlli sugli impianti termici	22
5. Le ispezioni sugli impianti	24
5.1. I contributi per le ispezioni	26
6. La dichiarazione di conformità	28
7. La gestione dei rifiuti	30
7.1. Il caso dei RAEE e del trasporto dei rifiuti	32
8. I controlli sull'attività	33

Capitolo 3

La moda e l'economia circolare

1. Gli adempimenti legati all'avvio della produzione: l'AUA	37
1.1. La conferenza dei servizi	42
1.2. Le problematiche dell'AUA	44
2. Il caso della denuncia annuale dei solventi	45
3. La gestione degli scarti di lavorazione	46
3.1. Il sottoprodotto	46
3.1.1. Le differenze a livello territoriale	48
3.2. La classificazione dei rifiuti	49
3.3. I costi di gestione dei rifiuti	53
4. Attività di recupero degli scarti	54
5. I controlli	55
6. Economia circolare: i nodi da sciogliere	57

Capitolo 4

Conclusioni	62
Proposte	63

INTRODUZIONE

L'Osservatorio "Comune che vai burocrazia che trovi", giunto alla terza edizione, è un progetto volto a monitorare il peso della burocrazia sulle imprese.

La prima edizione ha visto come protagonisti gli adempimenti per l'apertura di cinque attività (acconciatore, bar, gelateria, autoriparatore, falegname), la seconda gli ostacoli normativi che gravano sulla somministrazione non assistita di alimenti e bevande. La terza edizione interessa le problematiche di tipo burocratico sottese alla transizione ecologica. In particolare, si analizzano nel dettaglio quali sono gli adempimenti più gravosi per le imprese che operano nel settore dell'installazione di impianti e in quello della moda, con un focus sugli ostacoli normativi ed interpretativi che incontrano nell'attuazione delle politiche di sostenibilità.

In base al concetto di sostenibilità ogni risorsa è considerata preziosa ed unica e già predisposta in natura alla sua valorizzazione, quindi la transizione ecologica è intesa anche in senso etico come riscoperta della relazione tra l'uomo e l'ambiente in cui vive (la sua casa, οἶκος).

La sostenibilità si può implementare se vengono trasformati i processi produttivi ottimizzandoli in favore di una riduzione del loro impatto ambientale e limitando quanto più possibile gli sprechi.

In questo contesto, il ruolo delle piccole imprese è fondamentale sia per la diffusione capillare nel territorio italiano che per le iniziative e le scelte da intraprendere sulla green economy. A partire dagli anni novanta, infatti, non solo i governi hanno iniziato ad adottare misure di salvaguardia e strumenti specifici per valutare l'impatto delle attività produttive, ma le stesse imprese hanno cominciato a fare la loro parte consolidando l'adozione di politiche ambientali più sostenibili.

Per queste ultime, includere nelle strategie di crescita la sostenibilità rappresenta un van-

taggio competitivo, in quanto le imprese che investono nel green risultano più innovative e in grado di produrre valore nel lungo periodo.

In particolare, l'attenzione al miglioramento continuo non rappresenta solo una caratteristica produttiva, ma risponde anche ad un'esigenza. Come componenti chiave delle catene del valore globali, le piccole imprese in grado di adottare modelli sostenibili all'interno del ciclo produttivo possono operare con maggior successo sia nell'ambito della filiera che rispetto alle tendenze del mercato. Di conseguenza, le imprese della filiera devono destreggiarsi tra le varie normative, certificazioni etiche ed ambientali e nella sottoscrizione di protocolli, oltre che tra i capitolati attraverso cui i committenti effettuano le richieste di approvvigionamento.

D'altra parte, sono le caratteristiche strutturali delle piccole imprese a renderle qualificate e adatte a guidare il cambiamento verso strategie di innovazione sostenibile: controllo diretto della direzione strategica, flessibilità nelle sperimentazioni, libertà nei processi decisionali, agenda sostenibile specchio dei valori del fondatore come responsabilità sociale e ambientale e rispetto della dignità del lavoro, nonché responsabilità nell'uso delle risorse attraverso un continuo miglioramento della qualità dei beni e dei processi produttivi. Così negli ultimi anni le piccole imprese si stanno impegnando nell'autoproduzione di energia da fonti rinnovabili e stanno qualificando l'offerta di servizi nel settore dell'installazione-manutenzione di impianti. Allo stesso modo, esse sono impegnate nel processo di economia circolare.

Tante volte, però, l'investimento in scelte sostenibili, pur determinando una serie di vantaggi per l'impresa, oltre che per l'ambiente, nella pratica diventa troppo oneroso a causa dell'eccessiva burocrazia.

E dall'essenziale razionalizzazione della realtà contemporanea che descriveva Weber, la burocrazia conduce a conseguenze inattese, come si vedrà nelle pagine che seguono, quali: particolari rigidità, lentezza o prassi locali che allungano i procedimenti e condizionano le scelte imprenditoriali.

Nel merito, l'osservatorio analizza, per l'attività di installazione di impianti, quanto la normativa, prevalentemente di carattere tecnico, sia farraginoso e soggetta a diverse interpretazioni a livello comunale e regionale.

Per la moda, invece, si indaga l'impatto burocratico dell'intero ciclo produttivo di materie tessili, calzaturiere e della concia, a partire dagli adempimenti legati alla produzione (AUA e conferenza di servizi) e poi quelli legati al fine vita degli scarti di lavorazione (gestione come rifiuto o come sottoprodotto), fino al recupero degli scarti.

L'osservatorio fotografa un quadro completo degli obblighi di natura ambientale richiesti dalla legge per ciascuna delle due attività e, nel contempo, dà indicazioni sulle modalità di attuazione delle norme a livello locale.

Dall'analisi emerge che gli adempimenti tendono ad aumentare nel tempo per livello di tecnicismo e si moltiplicano nonostante l'esistenza dei processi di digitalizzazione. Questo dal punto di vista dell'impresa si traduce in assegnazione di risorse umane ed economiche dedicate oppure, nel caso delle aziende più piccole, in alti costi di consulenza. In conclusione, l'indagine dimostra come la semplificazione sia diventata la lotta contro le complicazioni inutili anziché il diritto ad una buona amministrazione (art. 41 Carta dei diritti fondamentali UE).

CAPITOLO 1

Burocrazia e transizione ecologica

Ogni attività umana giuridicamente rilevante deve esercitarsi al fine di garantire il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali e non compromettere la qualità della vita delle generazioni future.

(Art. 3 quater D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152)

1. La transizione ecologica e lo sviluppo sostenibile

L'indagine affronta la tematica della transizione ecologica. Una trasformazione che nasce dall'esigenza forte e urgente di contenere il cambiamento climatico e il consumo di risorse, ma che di fatto si scontra ancora con un percorso politico e normativo tortuoso e frutto di compromessi, che ha avuto il culmine recente nel Recovery Plan Europeo. Piano che, negli intenti, attribuisce un ruolo fondamentale all'energia sostenibile, alle fonti rinnovabili, al capitale naturale e all'ambiente: in una parola al principio di sostenibilità.

Il concetto di sostenibilità, pur non riguardando soltanto il tema della tutela dell'ambiente, è a questo fortemente legato. Negli ultimi anni si è evoluto a favore di una visione più complessa e trasversale, comprendente anche gli aspetti legati all'ambito economico e sociale. L'approccio alla sostenibilità, infatti, mettendo al centro l'essere umano in tutte le sue relazioni con l'ambiente circostante, è volto a valorizzare le molteplici manifestazioni di queste relazioni, sia sotto il profilo meramente ambientale, che di equità e benessere sociale. Il principio di sostenibilità trova la sua principale affermazione nel Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° gennaio 2009, con cui l'Unione Europea si impegna ad agire a favore di uno sviluppo fondato sullo sviluppo sostenibile e ad orientare in tal senso le sue future politiche strategiche in campo economico e sociale. Tuttavia, lo sviluppo sostenibile ha rappresentato un criterio guida per l'UE fin dai primi anni Settanta, a partire dalle prime conferenze internazionali che hanno avuto ad oggetto il rapporto tra uomo ed ambiente, passando per i lavori della Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo (WCED) del 1987, in cui il c.d. "Rapporto Brundtland" ha stilato il "manifesto" dello sviluppo sostenibile codificandone, con poche frasi, la prima defini-

zione: «Lo sviluppo sostenibile è uno sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri». Una definizione che sottende l'idea del decoupling tra crescita economica ed esternalità negative sia a livello ambientale che sociale, al fine di tutelare i bisogni essenziali dell'essere umano in un determinato contesto in modo trasversale, ossia salvaguardando al contempo beni diversi (da quelli prettamente sociali e demografici a quelli lavoristici, economici e finanziari) ed in modo tale da non compromettere le possibilità di vita delle generazioni future.

L'impegno dell'Unione Europea verso lo sviluppo sostenibile si è infine tradotto, in particolare negli ultimi vent'anni, nella definizione di una nuova strategia economica in grado di trascinare la crescita e l'occupazione dell'Europa verso obiettivi di sviluppo più sfidanti ma più equi; l'uso razionale delle risorse, la produzione di energia pulita e la riconversione dei processi produttivi tradizionali verso un modello di economia circolare non sono più solo principi, ma anche strumenti di un nuovo modo di concepire lo sviluppo economico, così come lo sviluppo sostenibile è al contempo la meta verso cui tendere ed il mezzo necessario per giungervi.

Sono stati molti, nel corso degli anni, gli interventi normativi comunitari dedicati all'implementazione delle politiche per la sostenibilità: i diversi "pacchetti" di direttive e regolamenti hanno riguardato sia l'energia che l'ambiente, con un graduale rafforzamento degli obiettivi, delle metodologie e degli strumenti a disposizione degli Stati Membri. Da ultimo, la nuova agenda strategica dell'UE 2019-2024, adottata dal Consiglio europeo tra il 20 e il 21 giugno 2019 ha individuato come priorità quella di un'Europa verde ad impatto climatico zero; per il perseguimento di tale obiettivo, l'UE si è dotata di un set di politiche specifiche attraverso la definizione del Green Deal europeo, un piano di investimenti per un'Europa sostenibile che ha l'obiettivo di "Costruire un futuro a basse emissioni di carbonio e resiliente ai cambiamenti climatici", oltre che orientando gli strumenti finanziari e di incentivazione istituiti negli anni per il sostegno degli investimenti pubblici e privati e che saranno destinati in via prevalente ad interventi in materia di economia circolare e per la promozione della energie rinnovabili.

Nell'ambito dell'implementazione del Green Deal, è stata definita anche la Legge europea sul clima, per introdurre nella legislazione l'obiettivo della neutralità climatica dell'UE entro il 2050.

Questi obiettivi trovano spazio nel programma Next Generation EU, varato dall'UE per integrare il quadro finanziario pluriennale 2021-2027, alla luce degli effetti causati dalla pandemia, nell'asse strategico legato alla transizione ecologica, che gli Stati membri sono chiamati a sviluppare.

In Italia, in linea con direttive e obiettivi europei, è stato approvato a gennaio dal Consiglio dei Ministri il Piano nazionale di ripresa e resilienza - PNRR, noto in generale come Recovery Plan italiano, finanziato con 210 miliardi €, che dà attuazione al Programma Next Generation EU, il Piano per la ripresa dell'Europa varato per uscire dalla crisi e gettare le basi per un'Europa più moderna e sostenibile.

"La transizione ecologica" - si legge nel PNRR - "sarà la base del nuovo modello economico e sociale di sviluppo su scala globale, in linea con l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite¹. Per avviarla è necessario, in primo luogo, ridurre drasticamente le emissioni di gas clima-alteranti in linea con gli obiettivi dell'Accordo di Parigi e del Green Deal europeo; in secondo luogo occorre migliorare l'efficienza energetica e l'uso delle

materie prime delle filiere produttive, degli insediamenti civili e degli edifici pubblici e la qualità dell'aria nei centri urbani e delle acque interne e marine".

Le misure di interesse riguardano diversi temi: dall'economia circolare all'energia rinnovabile, dall'efficienza energetica al contenimento del consumo di suolo, dall'efficientamento delle risorse idriche alla messa in sicurezza del territorio.

Con riferimento alle rinnovabili, si punta all'obiettivo di incrementare la produzione di energia pulita in particolare puntando su fotovoltaico ed eolico; tale traiettoria di crescita produrrebbe l'effetto di rafforzare la filiera delle rinnovabili, dalla produzione delle tecnologie necessarie, alla maggiore qualificazione dei servizi di installazione e manutenzione, agli interventi per il recupero e lo smaltimento corretto degli impianti stessi. Quanto all'economia circolare, essa viene valorizzata ed implementata al fine della minimizzazione degli sprechi e della riduzione dello sfruttamento di materie prime vergini e di energia tenendo conto della scarsità delle risorse del pianeta. Viene altresì promosso l'utilizzo di materie prime seconde ricavate dagli scarti, dai residui e dai rifiuti al fine di rendere il nostro Paese meno dipendente dagli altri nell'approvvigionamento di materie prime. In particolare, la misura prevede delle azioni mirate per la gestione efficiente e sostenibile dei rifiuti, attraverso l'implementazione e l'efficientamento della rete impiantistica, oltre che il miglioramento della rete di raccolta differenziata dei rifiuti urbani.

In tale contesto, il ruolo potenziale delle piccole imprese è fondamentale: la loro numerosità all'interno del sistema produttivo nazionale ed il loro forte radicamento sui territori rappresenta un elemento che potrebbe essere efficacemente sfruttato sia per il raggiungimento dei target che l'UE si è posta in campo ambientale ed energetico, che per l'affermazione sui territori dei principi della sostenibilità. Le micro e piccole imprese italiane sono infatti fortemente attratte dalle opportunità che le politiche strategiche europee e nazionali in fatto di clima ed energia portano con sé.

Il recente Report "Non senza le PMI" realizzato da CNA in collaborazione con la Fondazione Sviluppo Sostenibile per analizzare il ruolo delle PMI nella transizione energetica italiana, ha rivelato che, pur in presenza di un grande potenziale di intervento da parte delle piccole imprese per l'abbattimento delle emissioni di CO2 nelle loro imprese, le difficoltà maggiori sono rappresentate dall'assenza di strumenti di incentivazione a misure di PMI in grado di stimolarne gli investimenti green e delle complessità burocratiche connesse alla realizzazione degli interventi stessi.

Due terzi delle imprese intervistate ritiene che gli adempimenti burocratici per la realizzazione dell'intervento e per accedere agli incentivi siano l'ostacolo principale. Altro ostacolo molto rilevante è la scarsa chiarezza delle norme (per il 72% delle imprese).

È proprio su questo aspetto che bisogna intervenire per rimuovere gli ostacoli esistenti e fornire alle piccole imprese gli strumenti adeguati per affrontare la sfida della sostenibilità.

¹ Lo sviluppo sostenibile, nelle tre dimensioni economica, sociale e ambientale, è il focus dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, declinato in 17 Sustainable Development Goals - SDGs, ovvero obiettivi di sviluppo sostenibile, e nei 169 sotto-obiettivi ad essi associati, di cui fanno parte quelli specificamente riguardanti misure ecologiche urgenti per combattere i cambiamenti climatici e le loro conseguenze, per conservare e utilizzare in modo sostenibile gli oceani, i mari e le risorse marine, per proteggere, ripristinare e promuovere l'uso sostenibile degli ecosistemi terrestri, per gestire in modo sostenibile le foreste, contrastare la desertificazione, arrestare e invertire il degrado dei suoli e per fermare la perdita di biodiversità.

2. La transizione burocratica

Per il nostro futuro sostenibile si punta su rinnovabili, efficienza energetica ed economia; tuttavia, tale sfida non può prescindere da una transizione di tipo burocratico.

La normativa nazionale, già corposa e frammentata, si deve misurare e scontrare quasi quotidianamente con norme di derivazione comunitaria, direttive e regolamenti che spesso vengono recepiti ed integrati con ulteriori obblighi per i destinatari.

Se dal punto di vista comunitario, le misure approvate dagli Stati membri devono essere compatibili con i trattati al fine di evitare fenomeni di discriminazione arbitraria, sotto il profilo del diritto interno, la legittima possibilità di intervento normativo sia da parte dello Stato che delle Regioni sulle tematiche ambientali ed energetiche contribuisce a complicare ulteriormente un quadro già complicato.

L'articolo 117 Cost. prevede una competenza esclusiva statale in tema di tutela ambientale e dell'ecosistema (comma 2, lett. s) ma attribuisce contemporaneamente alla potestà c.d. concorrente la valorizzazione dei beni ambientali (comma 3). La giurisprudenza costituzionale sul punto ha inoltre messo in luce come la presenza di materie di confine di competenza regionale (salute e governo del territorio) comporti un ruolo significativo delle Regioni nella definizione delle norme ambientali. La Corte costituzionale con la sentenza n. 307/2003 ha stabilito che la "tutela dell'ambiente", più che una "materia" in senso stretto, rappresenta un compito nell'esercizio del quale lo Stato conserva il potere di dettare standard di protezione uniformi validi in tutte le regioni e non derogabili da queste. Ciò nonostante, la nostra legislazione in materia ambientale risulta caotica e alluvionale ed il sistema di controlli pesante e poco efficiente. Tutto questo concorre a rendere un quadro complesso non solo a causa della quantità di atti normativi che intervengono in modo disorganico a disciplina delle materie, ma anche della numerosità e varietà delle amministrazioni che producono quegli atti e che di fatto pongono molto spesso problemi di interpretazione e coordinamento.

In tale contesto, l'attività di semplificazione più volte annunciata dai governi che si sono susseguiti negli anni dovrebbe essere perseguita con costanza e a regime, non con norme temporanee che mirano ad ottenere risultati di mero maquillage.

Di recente, anche il PNRR emanato dal Governo quale strumento di rilancio dell'economia nazionale nella fase post-Covid si è posto l'obiettivo della semplificazione quale elemento abilitante per le riforme e la ripresa economica; tuttavia, per quanto riguarda l'ambiente, il PNRR limita l'azione di semplificazione alle grandi e complesse procedure autorizzative, mentre trascurava la puntuale azione di sburocratizzazione delle procedure e degli obblighi ambientali che interessano diverse attività imprenditoriali, né si focalizza sul necessario riordino tout court della normativa che, nel corso degli anni, ha subito stratificazioni ed integrazioni che ne rendono oggi complessa la lettura.

Dal 2006 ad oggi, infatti, dopo quindici anni dalla entrata in vigore del Codice Ambientale (d.lgs. 152/2006), si registrano oltre 110 provvedimenti correttivi e integrativi di quelle norme, il cui numero è destinato a crescere ancora se si considerano anche gli interventi su istituti correlati relativi ai procedimenti amministrativi tout court. Ne consegue che la presenza di norme tanto numerose, complesse, non chiare e spesso contraddittorie apre purtroppo ampi margini di incertezza che danno facilmente adito a numerosi illeciti in campo ambientale.

In un simile contesto, una sorta di puzzle, il tema della semplificazione normativa in primis

e di quella amministrativa poi, va affrontato per alleggerire gli impatti negativi che una legislazione a pioggia, complicata e di difficile attuazione in concreto produce sul mercato interno.²

È chiaro infatti che le disposizioni sui temi della transizione ecologica, pur se emanate con spirito di evoluzione e di sviluppo del mercato, non potranno essere percepite come opportunità dalle imprese se si traducono in oneri burocratici, peraltro interpretati a livello locale in maniera differente dagli oltre 60 enti coinvolti nei procedimenti ambientali (si veda, in tal senso, le richiamate risultanze del Report "Non senza le PMI).

Transizione ecologica e burocratica sono quindi due facce della stessa medaglia. Ecco perché è importante dare piena attuazione alle misure di semplificazione volte ad eliminare i colli di bottiglia che ostacolano il buon andamento dell'amministrazione.

Il riferimento - presente anche nel PNRR - è alla prosecuzione dell'Agenda per la semplificazione anche nel triennio 2020-2023 al fine di ottenere per la prima volta un catalogo completo di tutte le procedure abilitative con i relativi regimi, che abbia valenza sull'intero territorio nazionale (200 procedure entro il 2023 e 600 alla scadenza del PNRR) e, al contempo una sensibile riduzione dei tempi di gestione delle procedure unitamente ad un'imponente opera di digitalizzazione della maggior parte dei procedimenti e dei dati in possesso delle banche dati PA.

3. Le attività oggetto dell'indagine

Per assicurare una migliore tutela in campo ambientale in grado di contemperare il principio di sostenibilità con quello di prevenzione e tutela della salute, la legislazione nazionale ha fatto ricorso a strumenti di tipo tradizionale autoritativo quali autorizzazioni e controlli. Il sovrapporsi delle diverse disposizioni in materia ambientale, derivante anche dal succedersi di obblighi comunitari, ha rappresentato un ostacolo burocratico per lo svolgimento delle attività delle imprese, soprattutto quelle di piccole dimensioni.

Il problema principale, infatti, non sta solo nelle cattive norme ma anche nella cattiva interpretazione delle stesse a livello locale.

Per questo, anche sotto la spinta del PNRR l'Osservatorio "Comune che vai burocrazia che trovi" si propone di analizzare il peso della burocrazia nelle diverse realtà italiane con riferimento a due tipologie di attività fortemente impattate dalla normativa ambientale: **l'installazione di impianti e la moda.**

La burocrazia incide su tutte le fasi della vita delle imprese dei due settori prescelti, e buona parte delle complessità viene rilevata nello studio mettendo in luce situazioni differenti e talvolta paradossali a livello locale.

Non si tratta di un processo alla cattiva burocrazia, per dirla come Thompson buropatologia, ma al contrario di costruire un osservatorio in grado di fotografare situazioni consuete e dati medi.

Per ciascuna di queste attività assumono importanza le variabili rappresentate dai tempi

² La Corte costituzionale con la Sentenza n. 225/2009 ha statuito che La competenza statale, quando è espressione della tutela dell'ambiente, costituisce "limite" all'esercizio delle competenze regionali. A questo proposito, è peraltro necessario precisare che, se è vero che le Regioni, nell'esercizio delle loro competenze, non debbono violare i livelli di tutela dell'ambiente posti dallo Stato, è altrettanto vero, che, una volta che questi ultimi siano stati fissati dallo Stato medesimo, le Regioni stesse, purché restino nell'ambito dell'esercizio delle loro competenze, possono pervenire a livelli di tutela più elevati, così incidendo, in modo indiretto, sulla tutela dell'ambiente. Dopo anche il Consiglio di Stato con la sentenza n. 1414/2003 Dal nuovo testo dell'art. 117 della Costituzione non deriva l'impossibilità per la Regione, nell'esercizio delle competenze a essa legislativamente assegnate, di adottare misure di tutela per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli ambientali, né dal riconoscimento allo Stato di una competenza esclusiva, sulla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, volta a soddisfare esigenze unitarie, meritevoli di disciplina uniforme sul territorio nazionale, deriva l'impossibilità, per la Regione, di adottare nell'ambito delle proprie competenze, misure ulteriori rispetto a quelle, unitarie, definite dallo Stato.

di rilascio e conclusione dei procedimenti, dai costi sostenuti per portare a termine la procedura, degli enti coinvolti nella stessa e dalle prassi locali.

La rilevazione in questione avvenuta attraverso la somministrazione di un questionario ad hoc per tipologia di attività da parte delle sedi Territoriali della Confederazione che ha permesso, con un lavoro corale e capillare, di raccogliere e mettere a sistema le informazioni quali-quantitative relative alle singole realtà.

Grafico 1

PER GLI IMPIANTISTI:

TORINO
BIELLA
VERCELLI
NOVARA
VERBANIA
COMO
LECCO
MONZA
VARESE
MILANO
BERGAMO
PAVIA
ROVIGO
VICENZA
TRIESTE
LA SPEZIA

BOLOGNA
FORLÌ
CESENA
IMOLA
MODENA
REGGIO EMILIA
PARMA
PIACENZA
RAVENNA
RIMINI
FERRARA
GROSSETO
AREZZO
FIRENZE
MASSA CARRARA
PRATO
PISTOIA
SIENA

PISA
LIVORNO
ANCONA
PESARO
MACERATA
FERMO
ASCOLI PICENO
PERUGIA
L'AQUILA
CAMPOBASSO
FROSINONE
VITERBO
ROMA
SALERNO
NAPOLI
CASERTA
BENEVENTO
CATANIA

PER LA MODA I DISTRETTI DI:

Torino | lavorazione pelli e tessile

Pavia | tessile

Biella | lavorazione pelli

Varese | lavorazione pelli

La Spezia | lavorazione pelli e tessile

Forlì- San Mauro in Pascoli | lavorazione pelli

Bologna | tessile

Modena | lavorazione pelli

Rimini | lavorazione pelli e tessile

Ferrara | lavorazione pelli e tessile

Vicenza | lavorazione pelli e tessile

Siena | lavorazione pelli

Prato | tessile

Pisa - Santa Croce sull'Arno | lavorazione pelli

Frosinone | lavorazione pelli e tessile

Macerata - Morrovalle | lavorazione pelli

Fermo - Sant'Elpidio a mare | lavorazione pelli

Salerno | lavorazione pelli

Arezzo | tessile

Avellino - Solofra | lavorazione pelli

Caserta - Carinaro | lavorazione pelli

Ragusa | tessile

Catania | lavorazione pelli e tessile

Ascoli Piceno | lavorazione pelli

Il questionario per ogni attività è diviso in sezioni, in modo da comprendere vari blocchi con gli adempimenti di diversa natura.

Gli adempimenti individuati nelle varie sezioni sono di carattere meramente indicativo, ma non esaustivo, quindi è stato chiesto agli utenti di specificare ogni ulteriore onere, documento o procedura riscontrata a livello locale che differisce dalla normativa nazionale. Il quadro d'insieme che ne è conseguito ha messo in luce un groviglio di norme e procedure che devono contemperare i diversi interessi in gioco oltre ai delicati rapporti tra gli attori politici a più livelli.

Inoltre, si mostra come in alcuni comuni il passaggio alla transizione ecologica e burocratico-digitale sia fattibile ed in un certo senso avviato e quanto invece in altri risulti faticoso e lontano. Pratiche smart vengono affiancate da situazioni ottocentesche e non digitalizzate anche all'interno della stessa regione, a conferma che ogni comune è un piccolo stato a sé.

Viene inoltre messo in evidenza come le norme non adeguatamente verificate nell'impatto abbiano prodotto: da un lato, oneri informativi e amministrativi superflui, duplicati e, di conseguenza, procedure lunghe e complicate; dall'altro, molta incertezza nei destinatari che per non incorrere in sanzioni a causa di un quadro normativo poco chiaro rinunciano ai benefici della transizione ecologica.

In materia ambientale le amministrazioni impiegano troppo tempo per decidere perché sono ingabbiate da tante norme, dai controlli ex ante e dal timore delle responsabilità.

La logica che guida oggi l'agire amministrativo è quindi il rischio e non la buona fede.

Il principio del "meglio un modulo (o un timbro, o una firma) in più, che uno in meno" è una forma di assicurazione contro l'elevato rischio di sanzioni da parte dei superiori. L'eventualità di un incidente, un terremoto, una valanga, una fuga di gas, un improvviso cambio di rotta di un gruppo di uccelli migratori non è mai nullo, così come non è mai nullo il rischio che si vadano a rivedere le procedure autorizzative all'origine delle opere coinvolte.

Ne consegue la tendenza a disciplinare ogni singolo passaggio della vita, il che equivale a non farlo affatto, perché non si evita l'aggiramento delle regole ma involontariamente si contribuisce alla creazione di illecite opportunità di profitto.

Bisognerebbe invece far riferimento a quei paesi con una buona regolazione, che permette una ragionevole integrazione tra esigenze degli individui e delle imprese e la tutela dei beni e degli interessi pubblici, sulla base di una comparazione dei costi e dei benefici, di una valutazione del rischio e di proporzionalità dei controlli.

Invece, nel nostro Paese questo tipo di argomenti tende a soccombere rispetto al criterio dell'applicazione indifferenziata, non discrezionale o proporzionale delle norme, considerata come l'unica declinazione valida del principio dell'uguaglianza (art. 3 Cost.).

CAPITOLO 2

L'installazione e la manutenzione degli impianti

I ceppi dell'umanità tormentata sono fatti di carta bollata.
(Franz Kafka)

L'installazione e la manutenzione degli impianti

Per indagare al meglio le problematiche sottese alla transizione ecologica nel settore preso a riferimento - composto da circa 145 mila imprese e oltre 445 mila addetti - e consentire il confronto e l'analisi delle informazioni raccolte, l'attività oggetto di indagine è l'installazione e la manutenzione di un impianto di climatizzazione estiva e invernale e di un impianto fotovoltaico.

1. La qualificazione degli operatori FER

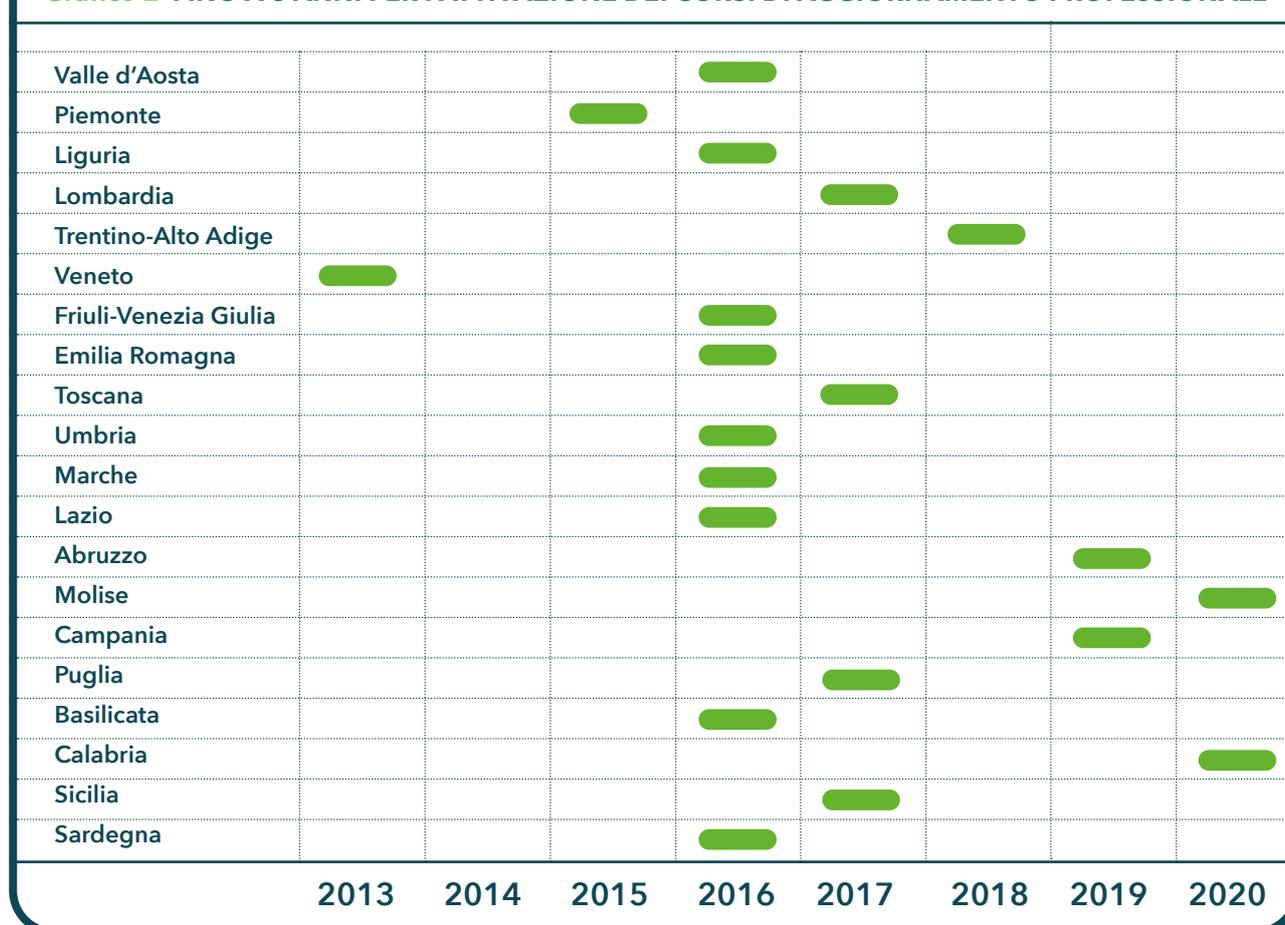
La prima parte dell'analisi ha ad oggetto la qualificazione degli installatori di impianti che operano sulle fonti energetiche rinnovabili.

Il decreto legislativo n. 28/2011, che regola la qualificazione di installatore di impianti a fonti energia rinnovabile (FER), prevede un percorso di aggiornamento al quale devono sottoporsi obbligatoriamente i professionisti del settore - già in possesso della qualificazione di cui al DM 37/2008 per l'esercizio dell'attività di installazione di impianti all'interno di edifici - per poter mantenere l'abilitazione. In particolare, l'art. 15 del d.lgs. 28/2001³ consente il mantenimento della qualificazione ottenuta attraverso la frequenza obbligatoria di almeno 16 ore di aggiornamento ogni 3 anni. La formazione obbligatoria è in capo al responsabile tecnico. Sebbene tale corso assuma una grande importanza per gli operatori, la sua attivazione non è stata uniforme in tutte le regioni, per questo motivo è opportuno conoscere cosa accade nelle varie realtà territoriali.

Stante l'assenza di controlli e la possibile sospensione dell'attività in caso di mancato aggiornamento, fino ad ora è mancato uno strumento ufficiale che permettesse di verificare se l'operatore fosse in possesso o meno del relativo attestato. Solo di recente sono intervenute alcune novità normative che, come si dirà in seguito, hanno provveduto a rimuovere questa criticità. Peraltro, a seguito dell'adozione del cosiddetto decreto rilancio (DI

77/2020), che ha portato il valore dell'ecobonus al 110%, i lavori di ristrutturazione edilizia e riqualificazione energetica possono essere svolti soltanto da operatori in possesso dell'attestato FER. La concessione degli incentivi al beneficiario degli stessi è subordinata al possesso dei requisiti professionali e del loro mantenimento da parte dell'impresa esecutrice dei lavori. Al riguardo, l'indagine verifica puntualmente le problematiche delle imprese per quanto concerne la formazione professionale.

Grafico 2 FINO A 8 ANNI PER L'ATTIVAZIONE DEI CORSI DI AGGIORNAMENTO PROFESSIONALE



Con riferimento al corso di aggiornamento professionale, il grafico n.2 mostra che non tutte le regioni lo hanno attivato alla data richiesta e questo ha causato disomogeneità nell'applicazione della norma nei vari territori. La prima scadenza per l'attivazione era fissata al 31 ottobre 2013, ma a tale data solo poche regioni avevano ottemperato all'obbligo, con il rischio di alterare la concorrenza tra operatori in ragione dell'avvio o meno del corso nella propria regione. Ciò ha portato ad una proroga dapprima al 2016 e poi fino al 2019 che, se da un lato, ha consentito alle regioni ritardatarie di attivare i corsi, dall'altro, ha mantenuto la disparità tra operatori in possesso dell'aggiornamento professionale e quelli sprovvisti.

³ Gli installatori di impianti abilitati ai sensi dell'art. 4, c. 1 lettere a), b), c) o d) del DM 37/2008 e in attività alla data del 04/08/2013 (data di entrata in vigore della L. 90/2013), sono automaticamente qualificati a svolgere l'attività di installazione e manutenzione straordinaria di impianti a fonti rinnovabili (FER). Anche gli installatori di impianti che hanno ottenuto il riconoscimento delle abilitazioni ai sensi dell'art. 4, c. 1 lettere a), b) o d) del DM 37/2008 e che hanno avviato l'attività dopo il 04/08/2013, sono regolarmente qualificati a svolgere l'attività di installazione e manutenzione straordinaria di impianti a fonti rinnovabili (FER).

Ad oggi, trascorsi altri due anni, i problemi non possono dirsi risolti completamente, in quanto non tutte le regioni hanno ancora attivato i corsi, anche se a causa della pandemia sono stati autorizzati i corsi on line (FAD), consentendone la frequentazione da remoto in un'altra regione.

Quanto alla durata del corso, relativamente all'una o all'altra macro tipologia (elettrico, idraulico, termoidraulico), sembra un'Italia a tre velocità, poiché a livello locale l'aggiornamento varia da 16, 24 a 32 ore.

Grafico 3 RESPONSABILI TECNICI: STESSA QUALIFICA DIVERSA DURATA DEI CORSI



Frosinone, Roma, Fermo,
Firenze, Pistoia, Prato,
Bologna, Forlì, Imola,
Modena, Reggio Emilia,
Parma, Piacenza, Ravenna,
Rimini, Milano, Rovigo,
Vicenza, Arezzo, Massa
Carrara, Siena, Ancona,
Pesaro Urbino, Macerata,
Catania, L'Aquila, Perugia,
Ascoli Piceno



Trieste, Verbania, Novara,
Vercelli, Viterbo



Torino, Grosseto, Pavia,
Varese, Bergamo, Como,
Biella, La Spezia, Pisa,
Livorno, Campobasso

In materia di formazione si riscontrano, inoltre, problemi sul programma del corso, dal momento che quest'ultimo va seguito ogni tre anni, mentre la normativa tecnica viene aggiornata in un lasso temporale maggiore. Pertanto, occorre riflettere sull'opportunità di svolgimento del corso anche in assenza di progressi tecnologici rispetto al triennio precedente.

PROPOSTE

1. Adegumento dell'intervallo temporale tra i corsi di aggiornamento alle norme tecniche (che vengono modificate con scadenza quadriennale/quinquennale)
2. Uniformare la scadenza degli attestati, che differisce a livello regionale, poiché non è chiaro con quale frequenza vadano effettuati gli aggiornamenti.

1.1 Le modalità di deposito dell'attestazione FER

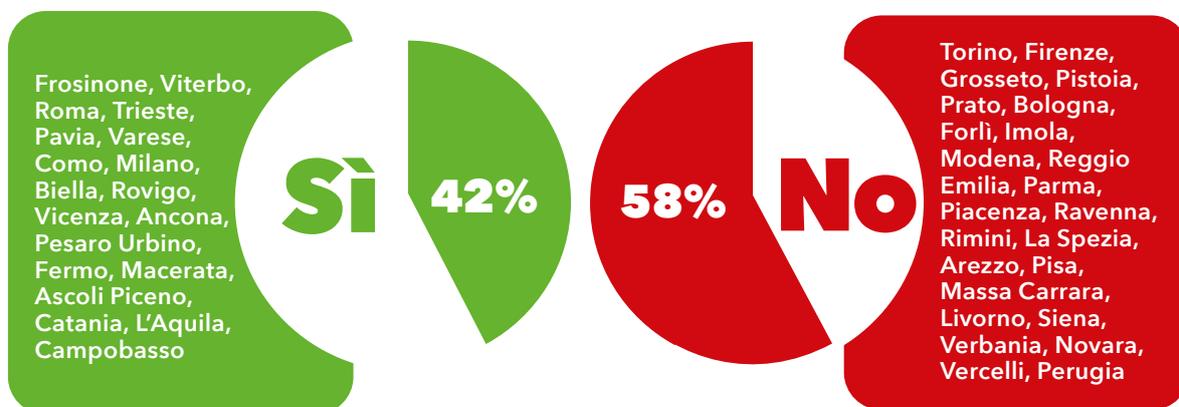
Una volta assolto l'aggiornamento non vi è nessuna evidenza né chiarezza sulla pubblicità del relativo attestato. Fino ad oggi, infatti, l'impresa ha la facoltà di depositare a proprie spese e di propria iniziativa tale attestato in Camera di Commercio nel registro delle imprese, al fine di rendere trasparente la sua posizione nei confronti dei clienti e delle imprese concorrenti. Tanto è vero che, come dimostrato nel grafico, per la maggior parte dei comuni che hanno partecipato all'indagine, non vi è alcuna annotazione dell'aggiornamento nei certificati camerali.

In assenza di un automatismo, solo il 42% dei comuni segnala che l'annotazione del corso viene effettuata in Camera di commercio nella visura camerale dietro richiesta dell'impresa a proprie spese (diritti di segreteria pari a circa 20 €), con l'onere di dover presidiare e mantenere, a sue spese, l'aggiornamento delle informazioni.

A Firenze, ad esempio, l'annotazione si rende necessaria al fine di dimostrare la regolarità dei requisiti per la partecipazione a gare d'appalto.

A Torino non è prevista alcuna annotazione in visura, così come a La Spezia, Livorno, Pisa, Prato, Pistoia, Arezzo, Siena, Massa Carrara, Frosinone, Viterbo, Caserta e Benevento.

Grafico 4 ESISTE UN REGISTRO UFFICIALE PER ANNOTARE L'ATTESTATO DI PARTECIPAZIONE ALL'AGGIORNAMENTO FORMATIVO?



Stante l'assenza di controlli e di un apposito registro, non vi è alcuno strumento ufficiale che permetta di verificare se l'operatore abbia assolto agli obblighi formativi, vanificando di fatto l'utilità di questo adempimento. Questa incertezza applicativa ha trovato soluzione nel recente decreto legge n. 77/2021 (articolo 32-quater), secondo cui a decorrere dal 1° gennaio 2022 le annotazioni attestanti la qualificazione degli installatori di impianti a fonti rinnovabili devono essere effettuate, dal soggetto che rilascia l'attestazione, nella banca dati delle imprese tenuta presso le camere di commercio competenti per territorio.

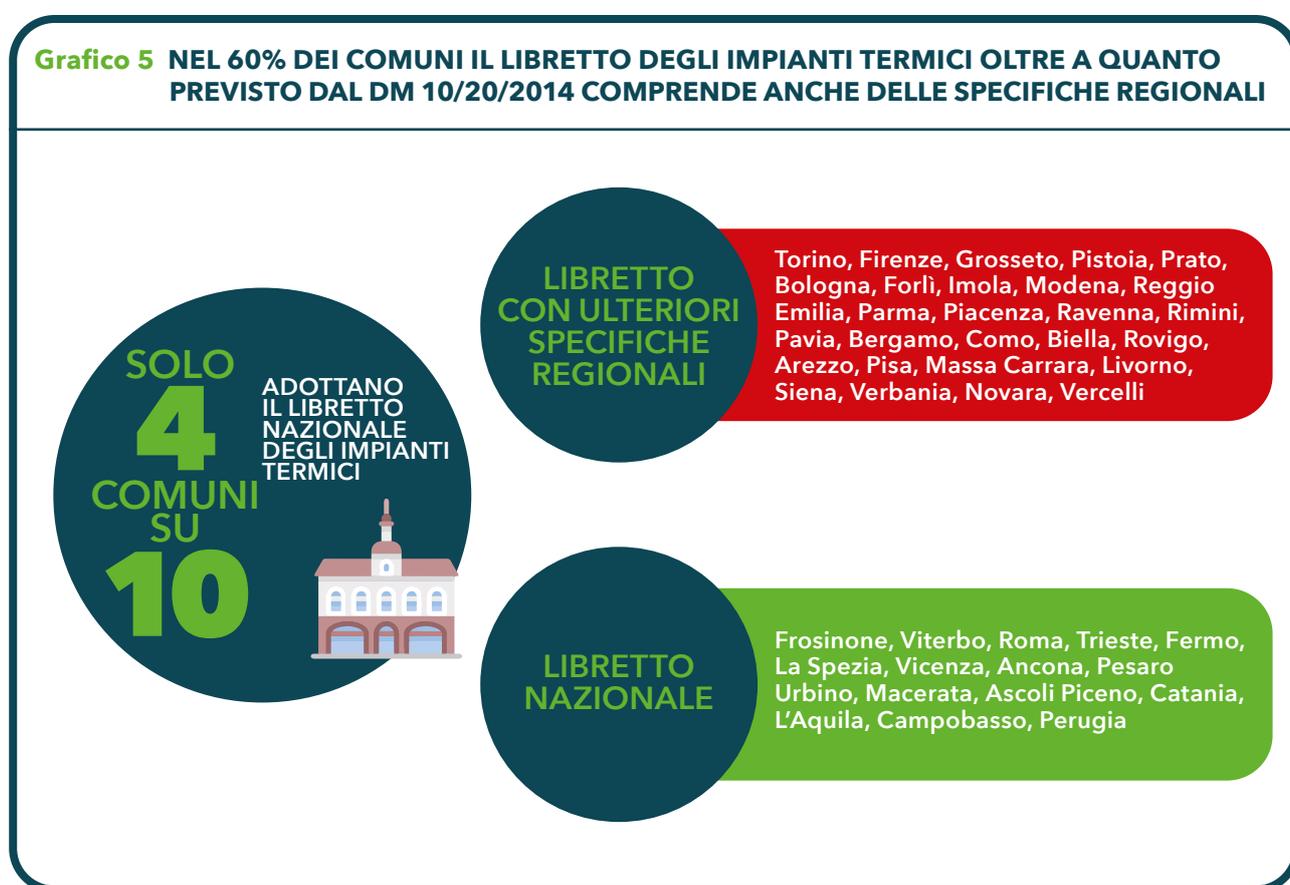
2. Il libretto degli impianti per la climatizzazione invernale ed estiva

Dal 15 ottobre 2014 i vecchi libretti cartacei di impianto e di centrale sono stati sostituiti da un nuovo libretto unico per ogni impianto di climatizzazione invernale ed estiva degli edifici, secondo quanto disposto dal DPR 74/2013, art. 7, c. 5.

Il libretto di impianto per la climatizzazione invernale ed estiva degli edifici rappresenta le caratteristiche dell'impianto e lo storico degli interventi manutentivi dello stesso.

Il documento, se aggiornato correttamente, può garantire che l'impianto termico di climatizzazione sia a norma, perfettamente funzionante ed efficiente dal punto di vista energetico. La responsabilità dell'impianto può ricadere su diversi soggetti: il proprietario o l'occupante dell'abitazione o dell'immobile, o l'amministratore nel caso di un impianto centralizzato condominiale. Il formato del libretto di impianto dovrebbe seguire il modello nazionale previsto dal DM 10 febbraio 2014. Tuttavia, alcune regioni hanno adattato ad esigenze particolari le informazioni contenute nel libretto.

Grafico 5 NEL 60% DEI COMUNI IL LIBRETTO DEGLI IMPIANTI TERMICI OLTRE A QUANTO PREVISTO DAL DM 10/20/2014 COMPRENDE ANCHE DELLE SPECIFICHE REGIONALI



Come si evince dal grafico, la maggior parte dei comuni coinvolti nell'indagine utilizza un modello nazionale con specifiche regionali.

Nel dettaglio:

- Torino, Biella, Vercelli, Novara, Verbania richiedono l'aggiunta dei dati POD (punto di prelievo dell'elettricità) e PDR (punto di riconsegna gas);
- Como, Lecco, Monza, Varese, Milano, Bergamo, Pavia, Rovigo, Bologna, Forlì, Cesena, Imola, Modena, Reggio Emilia, Parma, Piacenza, Ravenna, Rimini, Ferrara chiedono APE, POD, PDR, dati catastali e tipologia di generatore;

- Como, Lecco, Monza, Varese, Milano, Bergamo, Pavia, Torino, Biella, Vercelli, Novara, Verbania, Livorno, Pisa, Siena, Massa Carrara, Firenze e Arezzo utilizzano uno specifico rapporto di efficienza energetica per impianti a biomassa (Tipo 1/B).

Si riscontrano differenze anche all'interno della stessa regione, ad esempio in Toscana Prato e Pistoia, diversamente dagli altri comuni, adottano un modello di libretto nazionale. Stesso discorso anche per il Lazio in cui Viterbo e Frosinone adottano un libretto nazionale, mentre Roma ha specifiche regionali come la dichiarazione di frequenza.

3. Il catasto degli impianti termici

L'indagine fa riferimento anche al catasto degli impianti di climatizzazione estiva e invernale. Il catasto degli impianti termici è una banca dati nata per raccogliere e gestire i dati relativi a tutti gli impianti termici ai fini dell'efficienza energetica e consentirne un monitoraggio sulla regolarità delle operazioni di manutenzione di controllo anche tramite accertamenti e verifiche ispettive. Tale banca dati è istituita autonomamente da ogni regione ai sensi del DPR 74/2013 e consiste nella raccolta informatica dei libretti e dei rapporti di efficienza energetica.

Grafico 6 STESSO CATASTO DIVERSE INFORMAZIONI



Ogni regione ha sviluppato una propria piattaforma autonoma con specifiche modalità di accesso e procedure. Tuttavia, le regioni hanno provveduto gradualmente all'istituzione del catasto in forma digitale e, come si evince dal grafico, in ben otto regioni non risulta ancora attivato.

Grafico 7 CATASTO DIGITALE: UNA REALTÀ INCOMPIUTA



PROPOSTE

1. Unificare i catasti informatici con un'unica piattaforma nazionale
2. Prevedere un glossario nazionale per le attività ispettive utile a rendere univoche le interpretazioni normative sul territorio

4. I controlli sugli impianti termici

I controlli da eseguire sull'impianto, ai sensi degli articoli 7 e 8 del DPR n. 74/2013, riguardano la manutenzione e l'efficienza energetica dell'impianto.

Le operazioni di controllo funzionale e di manutenzione dell'impianto devono essere eseguite da ditte abilitate in possesso della qualifica professionale (ai sensi del DM 37/08) conformemente alle indicazioni di chi ha realizzato l'impianto o, in assenza, dal manutentore, in virtù delle indicazioni fornite dal produttore delle apparecchiature e attenendosi alla periodicità prevista nelle istruzioni tecniche per l'uso dei diversi impianti installati.

Il controllo sull'efficienza energetica, invece, va effettuato di norma in occasione degli interventi di controllo funzionale e di manutenzione, integrandone le finalità secondo una cadenza prevista a livello nazionale dal DPR 74/2013, ma con la facoltà delle regioni di prevedere periodicità più restrittive.

Le operazioni di controllo dell'efficienza energetica comprendono:

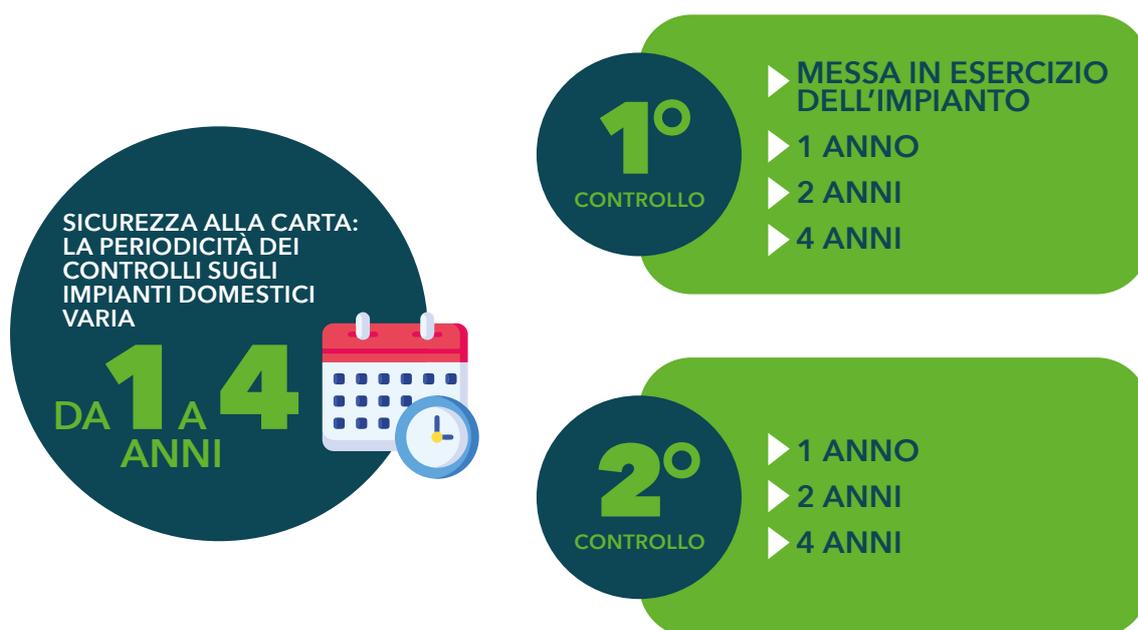
- il controllo del sottosistema di generazione;
- la verifica della presenza e della funzionalità dei sistemi di regolazione della temperatura centrale e locale nei locali climatizzati;
- la verifica della presenza e della funzionalità dei sistemi di trattamento dell'acqua, dove previsti.

Al termine delle operazioni di controllo, la norma prevede che l'operatore provveda a redigere e sottoscrivere un rapporto di efficienza energetica. Una copia del rapporto deve essere consegnata al proprietario dell'impianto che l'allega al libretto, un'altra va trasmessa al catasto regionale o alla provincia autonoma per garantirne il costante aggiornamento e per permettere il monitoraggio delle attività di controllo.

Le regioni hanno, di fatto, individuato modalità e tempistiche diverse per lo svolgimento delle attività di manutenzione, di accertamento e per la trasmissione dei rapporti di efficienza energetica.

In base ai dati analizzati emergono differenze a livello locale: in alcune regioni, il primo controllo per un generatore alimentato da combustibile fossile avviene alla prima messa in servizio del generatore e il secondo controllo, per un generatore con potenza inferiore a 35 kw, dopo il 4° anno, mentre in altre regioni il secondo controllo avviene dopo 2 anni.

Grafico 8 LA DIVERSA PERIODICITÀ DEI CONTROLLI DI EFFICIENZA ENERGETICA



5. Le ispezioni sugli impianti

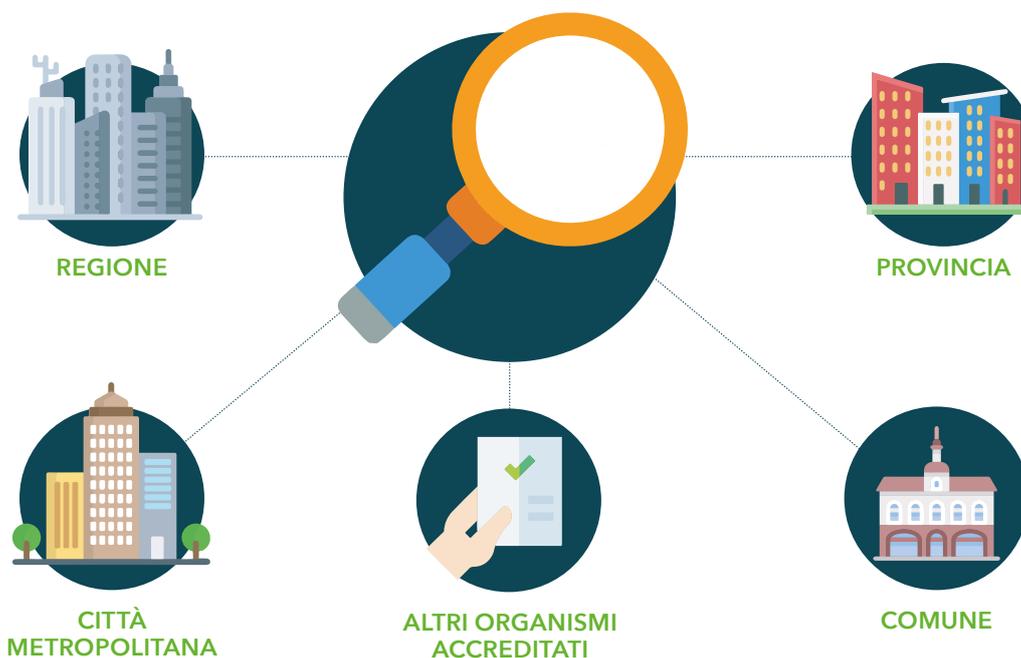
Il catasto degli impianti termici viene usato dalla Pubblica Amministrazione per controllare gli impianti presenti sui territori. Più precisamente, permette agli ispettori di verificare la loro efficienza, individuare anomalie che possono costituire pericolo per la sicurezza e se sono installati secondo la normativa di riferimento.

Le regioni, nell'ambito delle proprie competenze territoriali ed eventualmente attraverso organismi accreditati, assolvono i compiti relativi alle ispezioni sugli impianti termici richiesti dal D.P.R. 16 aprile 2013, n° 74.

Tali compiti possono essere assolti da diverse autorità, ciascuna per il proprio ambito territoriale di competenza: regioni, comuni e altri organismi accreditati. In alcuni casi, le province e i comuni hanno creato sistemi autonomi e indipendenti, con regole molto diverse tra loro per tempistiche, modalità di espletamento delle campagne di controllo degli impianti, versamento dei relativi contributi (i cosiddetti «bollini») e sanzioni nei confronti dei soggetti inadempienti. Forti dell'incertezza e del caos burocratico, molte autorità territoriali continuano a comportarsi secondo regole proprie.

Per questo, l'indagine mostra le peculiarità previste a livello locale rispetto alla tempistica con la quale avvengono i controlli e i soggetti deputati ad eseguirli.

Grafico 9 PIÙ AMMINISTRAZIONI POSSONO EFFETTUARE LE ISPEZIONI SUGLI IMPIANTI



Le ispezioni si effettuano su impianti di climatizzazione invernale di potenza termica utile nominale non inferiore a 10 kW e di climatizzazione estiva di potenza termica utile nominale non inferiore a 12 kW. Per gli impianti di potenza inferiore a 100 kW l'accertamento del rapporto di controllo di efficienza energetica inviato è ritenuto sostitutivo dell'ispezione. Solitamente, le ispezioni sono programmate dando priorità agli impianti per cui non sia pervenuto il rapporto di controllo di efficienza energetica, oppure che abbiano una anzianità superiore a 15 anni.

In base alle peculiarità del territorio, è data facoltà alle regioni di ampliare il campo delle potenze degli impianti su cui eseguire interventi di controllo e ispezione e fissare requisiti migliorativi minimi degli impianti termici.

In Piemonte il controllo avviene per tutti gli impianti (Biella ne segnala l'inattività e Torino specifica che il controllo avviene per gli impianti termici invernali sopra i 10KW e per quelli estivi sopra i 12 KW).

In Lombardia gli apparecchi alimentati a combustibili gassosi, combustibili solidi e liquidi, energia elettrica, teleriscaldamento, co/trigenerazione sono tutti soggetti a ispezione (gli impianti alimentati a biomassa saranno a breve normati attraverso specifico atto Deliberativo di Giunta).

Nello specifico, i controlli avvengono:

- su tutti gli impianti per il condizionamento degli ambienti con $P_f > 5\text{kW}$ e con generatori a combustibili fossili o biocombustibili;
- su tutti gli impianti per il condizionamento degli ambienti con $P_f > 12\text{kW}$ che utilizzano macchine frigorifere/pompe di calore;
- su tutti gli impianti per il condizionamento degli ambienti alimentati con co/trigenerazione o teleriscaldamento.

In Veneto, a Rovigo i controlli si svolgono sugli impianti alimentati a combustibile gassoso e liquido, mentre a Vicenza si effettuano sugli impianti di riscaldamento con potenza termica utile nominale superiore o uguale a 10 kW e sugli impianti di climatizzazione estiva con potenza maggiore o uguale a 12 kW.

In Friuli Venezia Giulia e Liguria i controlli avvengono su tutti i generatori di calore.

In Emilia Romagna i controlli si effettuano solo sugli impianti di riscaldamento a GAS con potenza superiore a 10 kW dove viene richiesta anche l'applicazione di un bollino e sugli impianti di climatizzazione con potenza superiore a 12 kW ma senza applicazione del bollino.

In Regione Toscana sono previsti i controlli sugli impianti con generatore di calore a fiamma, impianti con macchine frigorifere/pompe di calore, impianti alimentati da teleriscaldamento, impianti cogenerativi.

Nella Regione Marche, invece, vengono effettuati i controlli sugli impianti di riscaldamento e raffrescamento.

Nella Regione Lazio Frosinone segnala che il controllo avviene sugli impianti termici ad esclusione dei sistemi dedicati esclusivamente alla produzione di acqua calda sanitaria al servizio di singole unità immobiliari ad uso residenziale ed assimilate. Viterbo sulle utenze domestiche e Roma sugli impianti DA 10 A 100 KW.

In Campania i controlli vengono effettuati sugli impianti con generatore di calore a fiamma e a pompe di calore, mentre a Salerno su tutti gli impianti previsti dal DPR 74/13.

In Sicilia e in particolare a Catania i controlli riguardano gli impianti di climatizzazione estiva e invernale.

5.1. I Contributi per le ispezioni

Per garantire la copertura dei costi di gestione del catasto degli impianti termici, dei servizi correlati e delle ispezioni degli impianti termici, le regioni hanno facoltà di richiedere al responsabile dell'impianto termico un contributo economico.

L'eventuale contributo, per impianti centralizzati a servizio di più unità immobiliari, è versato dal terzo responsabile o dall'amministratore di condominio, ove presenti; in tutti gli altri casi è versato dal manutentore per conto del responsabile di impianto, il quale è tenuto a riconoscergli tali oneri.

I contributi sono calcolati in base alla potenza dei generatori a combustibile fossile. La fascia, all'interno della quale è individuato il contributo da corrispondere, è determinata dalla somma delle potenze di tutti i generatori a combustibile fossile che costituiscono l'impianto. Con l'osservatorio abbiamo indagato la previsione o meno di un contributo per l'attività ispettiva effettuata e su quale tipologia di impianti.

Grafico 10 NELLA MAGGIORANZA DEI CASI È PREVISTO UN CONTRIBUTO PER LE ATTIVITÀ DI ISPEZIONE CONDOTTE DALL'AMMINISTRAZIONE



ATTRAVERSO IL PAGAMENTO DI UN CONTRIBUTO ANTICIPATO

Frosinone, Roma, Firenze, Grosseto, Pistoia, Prato, Bologna, Forlì, Imola, Modena, Reggio Emilia, Parma, Piacenza, Ravenna, Rimini, Pavia, Varese, Bergamo, Como, La Spezia, Arezzo, Pisa, Massa Carrara, Livorno, Siena, Ancona, Pesaro Urbino, Macerata, Catania, L'Aquila, Milano, Perugia



ATTRAVERSO UN CONTRIBUTO RICHIESTO DURANTE L'ISPEZIONE

Viterbo, Trieste, Torino, Ascoli Piceno



NESSUN CONTRIBUTO RICHIESTO

Biella, Rovigo, Vicenza, Verbania, Novara, Vercelli

Grafico 11 IL CONTRIBUTO VARIA TRA TERRITORI A SECONDA DELL'IMPIANTO



A TUTTE LE TIPOLOGIE DI IMPIANTO

Frosinone, Viterbo, Roma, Trieste, Fermo, Torino, Firenze, Prato, Pistoia, Bergamo, Arezzo, Pisa, Massa Carrara, Livorno, Siena, Macerata, Catania, L'Aquila, Ascoli Piceno



AGLI IMPIANTI DI RISCALDAMENTO ALIMENTATI A GAS NATURALE

Bologna, Forlì, Imola, Modena, Reggio Emilia, Parma, Piacenza, Ravenna, Rimini, Como, La Spezia, Perugia



A TUTTI GLI IMPIANTI DI RISCALDAMENTO COMPRESI QUELLI ALIMENTATI A BIOMASSA

Grosseto, Ancona, Pesaro Urbino, Campobasso

Più precisamente, in Piemonte il contributo non è dovuto poiché viene richiesto solo per impianti non accatastati o in caso di mancato appuntamento per ispezione impianti. In ogni caso, per gli impianti con potenza inferiore o uguale a 35 kw non è dovuto. Mentre in Lombardia, Liguria, Emilia Romagna è dovuto per gli impianti alimentati a gas naturale. In Veneto non c'è un contributo per l'attività ispettiva.

In Sicilia la città Metropolitana di Catania non si è dotata di un regolamento e di conseguenza in tutti i comuni della provincia non si effettuano controlli né si pagano bolli o diritti. Ad Arezzo e Firenze, per chi ha inviato il rapporto di efficienza energetica (RCEE) nei tempi prescritti completo del "Bollino" (il contributo obbligatorio) una eventuale ispezione da parte dell'Agenzia viene effettuata a titolo gratuito. Per gli impianti per i quali non è pervenuto alla Agenzia l'RCEE completo del Bollino, oppure se l'RCEE rileva delle non conformità e non si procede alla loro eliminazione nei tempi dettati, sarà disposta apposita ispezione a pagamento e il responsabile dovrà sostenere un onere di ispezione pari a 100 € per gli impianti con generatore di calore a fiamma con potenza nominale utile fino a 35 kw. In tutte le altre province toscane e nelle altre regioni è previsto il contributo per tutti gli impianti.

PROPOSTA

Creare un organismo di controllo regionale unico ed un sistema unico di acquisto bollini per i contributi relativi alle ispezioni sugli impianti

6. La dichiarazione di conformità (DICO)

L'indagine affronta anche il tema della dichiarazione di conformità (DICO) in termini di costi e tenuta.

Ai sensi dell'articolo 7 del D.M. n. 37/2008, al termine dei lavori l'impresa installatrice è tenuta a rilasciare al committente "una dichiarazione di conformità" degli impianti realizzati di cui fanno parte integrante la relazione contenente la tipologia dei materiali utilizzati ed il progetto dell'impianto.

La dichiarazione deve essere sottoscritta dal titolare o legale rappresentante e dal responsabile tecnico se persona diversa da costui, secondo l'apposito modello di cui all'Allegato I del DM n. 37/2008.

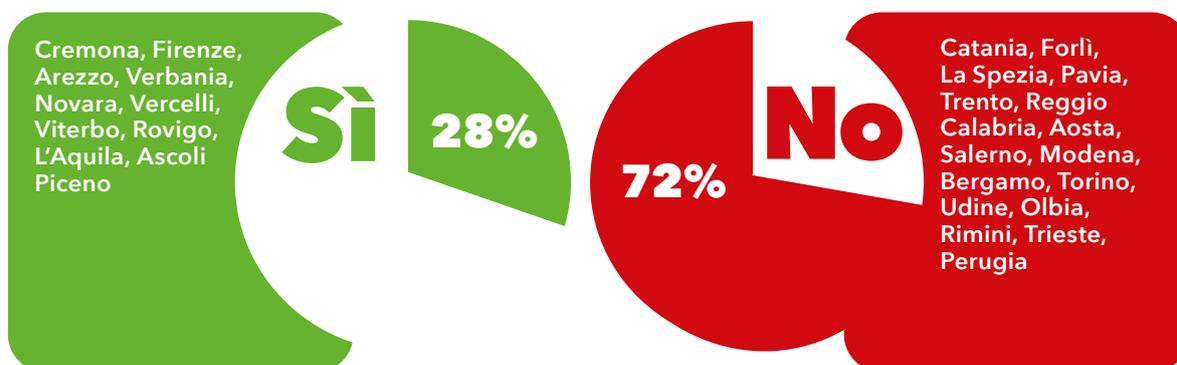
Ai sensi dell'art. 11, del D.M. n. 37/2008, per il rifacimento o l'installazione di nuovi impianti l'impresa installatrice deve depositare presso lo sportello unico del comune ove ha sede l'impianto, entro trenta giorni dalla conclusione dei lavori:

- la dichiarazione di conformità,
- il progetto di rifacimento dell'impianto o il certificato di collaudo degli impianti installati, ove previsto dalle norme vigenti.

Dunque, non viene più espressamente previsto alcun deposito delle dichiarazioni di conformità presso la Camera di Commercio.

La DICO, infatti, in alcuni casi viene inviata al SUAP (sportello unico), in altri al distributore o, ancora, viene conservata e tenuta sull'impianto e messa a disposizione per i controlli. Dalle risposte pervenute si evidenzia come la situazione, anche a livello regionale, non sia uniforme. I risultati dell'indagine mettono in evidenza che non esiste una piattaforma regionale utilizzata da tutti i territori per la presentazione della dichiarazione di conformità, dal momento che si riscontrano sistemi condivisi da più comuni oppure piattaforme autonome utilizzate da singoli comuni, come nel caso di Bologna.

Grafico 12 C'È UNA PIATTAFORMA UNICA A CUI INVIARE LA DICHIARAZIONE DI CONFORMITÀ?



Più nello specifico, in Lombardia si segnala il caso di Bergamo in cui si condivide la procedura di rilascio della dichiarazione di conformità solo tra alcuni comuni, ma nel solo bergamasco si contano 248 comuni con abitudini tutte diverse. In Veneto, Rovigo utilizza la piattaforma regionale, ma Vicenza una condivisa da alcuni comuni.

Nelle Marche esiste una piattaforma regionale, ma non è ancora l'unico strumento utilizzato da tutti i comuni per l'invio di certificati e dichiarazioni in quanto persistono ancora strumenti come pec o deposito cartaceo: Ascoli Piceno, Ancona e Pesaro utilizzano la piattaforma regionale, mentre Macerata e Fermo no.

Grafico 13 LA PIATTAFORMA DIGITALE PER IL DEPOSITO DELLA DICHIARAZIONE DI CONFORMITÀ ESISTE SOLO IN ALCUNI TERRITORI

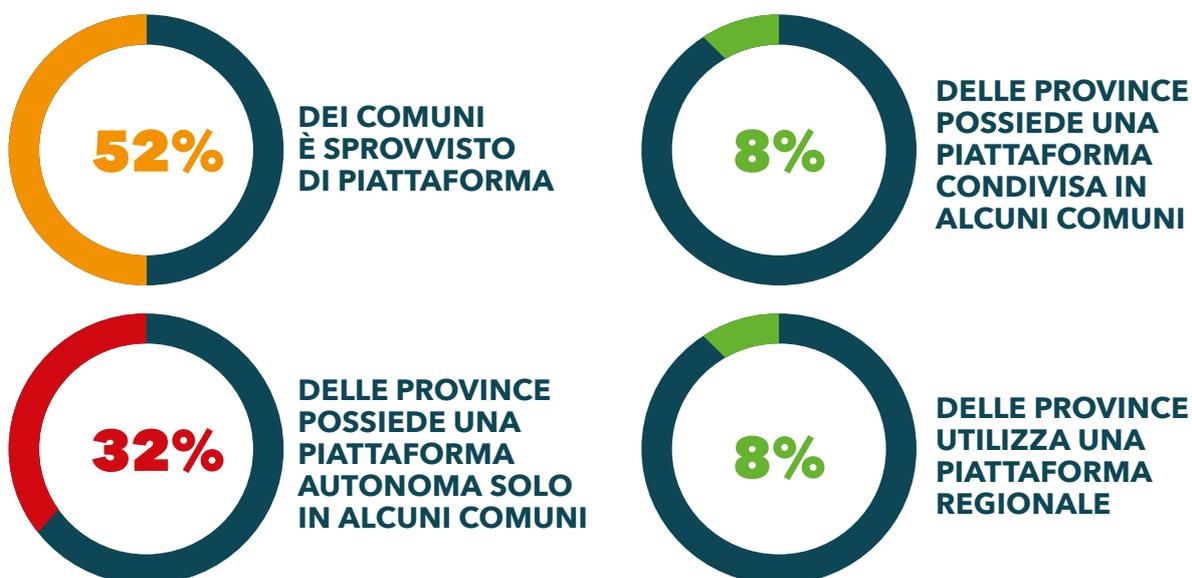


Grafico 14 IL CASO PARTICOLARE DELLA REGIONE MARCHE



Stessa situazione anche in Toscana, laddove esiste una piattaforma condivisa in alcuni comuni. In sintesi, tra i maggiori problemi riscontrati si annoverano i seguenti:

- la richiesta della dichiarazione di rispondenza abolita dal 2008 (Torino);
- l'invio al SUAP solo con firma digitale per la dichiarazione di agibilità;
- l'incompletezza di alcune dichiarazioni anche dovuta alla scarsa conoscenza della normativa tecnica;
- l'invio al SUAP o al comune con pec.

PROPOSTA

Predisporre una piattaforma nazionale per l'invio della dichiarazione di conformità

7. La gestione dei rifiuti

Quanto alla gestione dei rifiuti, oltre ad indagare l'onerosità degli adempimenti di tracciabilità (tenuta del registro di carico e scarico, formulario e MUD) l'indagine si sofferma su alcune specificità del settore, che determinano particolari complessità legate alla gestione dei rifiuti derivanti dall'attività di installazione e manutenzione impianti.

Il riferimento è, in particolare, al trasporto dal luogo di produzione a quello della sede dell'impresa - poiché i rifiuti derivanti dall'attività degli installatori sono di norma prodotti presso la sede del cliente - e alla gestione dei RAEE.

Questo ultimo aspetto della gestione dei RAEE è stato ritenuto molto importante. Infatti, dopo oltre 15 anni dall'approvazione del d.lgs. 151/2005 di recepimento delle Direttive Europee, a cui ha fatto seguito la revisione con il d.lgs. 49/2014, ed uno specifico DM di semplificazione (D.M. 65/2010), siamo ancora ben lontani dal raggiungimento degli obiettivi di raccolta fissati dall'Unione Europea: meno del 40% di raccolta a fronte del 65% previsto. Nell'ambito di un quadro normativo in materia di RAEE già complesso, si è inserito dal 15 agosto 2018 l'avvio del cosiddetto "open scope", che ha ampliato in maniera significativa le tipologie di rifiuti ricadenti nella disciplina specifica dei RAEE.

Fino al 2018, nel perimetro dei RAEE rientravano solo determinate categorie di rifiuti ben individuate secondo un elenco "chiuso". Da tre anni a questa parte, si è passati ad un elenco "aperto" comprendente qualsiasi apparecchiatura genericamente ricompresa nella definizione di AEE (apparecchiatura elettrica ed elettronica)⁴; in questo modo nel novero sono rientrati anche inverter, contatori elettronici, fino ad arrivare alle caldaie, impegnando quindi più da vicino l'operatività degli impiantisti. Con l'open scope è diven-

⁴ Apparecchiature elettriche ed elettroniche' o 'AEE': «le apparecchiature che dipendono, per un corretto funzionamento, da correnti elettriche o da campi elettromagnetici e le apparecchiature di generazione, trasferimento e misurazione di queste correnti e campi e progettate per essere usate con una tensione non superiore a 1000 volt per la corrente alternata e a 1500 volt per la corrente continua.»

tato dunque più difficile distinguere quali apparecchiature rientrano nella normativa sui RAEE e quali invece siano escluse. La materia è molto complessa e l'estensione in vigore dal 15 agosto 2018 ha generato non poche difficoltà alle imprese del settore, in quanto molti prodotti e componenti prima esclusi dalla classificazione come AEE (e, dunque, come RAEE nel momento in cui diventano rifiuti) ora vi rientrano.

Più in generale, al di là della disciplina specifica sui RAEE, gli impiantisti sono tenuti ai normali obblighi di tracciabilità dei rifiuti (registro di carico e scarico - dal quale sono esonerati solo nei rari casi in cui producono solo rifiuti non pericolosi e hanno meno di 10 dipendenti - formulario e MUD). In aggiunta, poiché come già accennato i rifiuti di questa attività sono normalmente prodotti presso la sede del cliente, l'installatore sarà obbligato, per il trasporto presso la propria sede ai fini del deposito temporaneo, a iscriversi all'Albo Gestori Ambientali.

I costi relativi alla tenuta annuale del registro di carico e scarico e del formulario ammontano ad un massimo di 200 € per i diritti, ai quali vanno aggiunti altri 200 € in media per la consulenza. Quanto al MUD, i costi relativi agli adempimenti documentali ammontano in media a 200 € e quelli relativi all'iscrizione all'albo dei gestori ambientali per i produttori in riferimento al trasporto rifiuti ad oltre 150 €.

Grafico 15 IL LABIRINTO NORMATIVO DEI RAEE

1

D.Lgs 151/2005
<<Attuazione delle direttive 2002/95/CE, 2002/96/CE e 2003/108/CE, relative alla riduzione dell'uso di sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche, nonché allo smaltimento dei rifiuti>>

2

D.Lgs 49/2014
<<Attuazione delle direttive 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE).>>

3

D.Lgs 65/2010
<<Regolamento recante modalità semplificate di gestione di rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (AEE), nonché dei gestori dei centri di assistenza tecnica di tali apparecchiature.>>

4

Dal 15 agosto 2018
si è ampliato l'ambito di riferimento della disciplina dei RAEE con l'entrata in vigore del cosiddetto **open scope**

1

+

2

+

3

+

4

=

?

7.1. Il caso dei RAEE e del trasporto dei rifiuti

Con riferimento alla gestione dei RAEE, le principali criticità rilevate nell'indagine sono riconducibili alle complessità nell'applicazione della normativa speciale e all'assenza di discariche.

Nel dettaglio si rilevano:

- la compresenza di due normative differenti per il comparto (d.lgs. 152/2006 e d.lgs. 49/2014) che non consente di comprendere agevolmente cosa si intenda per rifiuto o per RAEE, manutenzione, installazione/sostituzione
- troppe differenze negli adempimenti. La normativa e gestione dei RAEE non è affatto una semplificazione, ma un doppione. Di fatto gli installatori devono attenersi ad un doppio regime. Questo comporta l'applicazione di due discipline diverse nel caso che il rifiuto sia o meno classificato come RAEE: registro di carico e scarico vs schedario RAEE, FIR vs documento di trasporto, fino ad arrivare alla duplice iscrizione all'Albo in categoria 2bis e 3bis⁵. Questa duplicazione, in particolare, ha reso di fatto quasi inattuata la categoria 3bis che vede iscritte solo poche migliaia di imprese.
- La necessità di ottenere una corretta individuazione dell'ambito di applicazione della disciplina RAEE (open scope) e corretta attribuzione dei codici.
- La sostanziale inapplicabilità della disciplina prevista per i RAEE professionali.
- La carenza dei centri di raccolta e, anche laddove questi siano presenti, frequenti difficoltà nel conferimento di RAEE provenienti da nuclei domestici. Vi sono casi in cui le isole ecologiche respingono rifiuti che dovrebbero ritirare.
- Costi alti di gestione quando il conferimento avviene attraverso operatori privati autorizzati.

Quanto al trasporto dei rifiuti dal luogo di produzione fino alla sede dell'azienda, troppo spesso accade che le piattaforme ecologiche non sono abilitate al ritiro di tutti i rifiuti. Di conseguenza, gli imprenditori scelgono di avvalersi di un trasportatore "terzo" non gestendo il trasporto in conto proprio.

Un approfondimento specifico, fortemente correlato col tema della transizione ecologica, riguarda le difficoltà nel corretto trasporto e gestione dei beni da riparare. Non sempre è facile comprendere ciò che è rifiuto di manutenzione o di installazione e ciò che invece può rappresentare un bene ancora valorizzabile attraverso un intervento di riparazione. Tale complessità potrebbe essere in parte risolta attraverso una reale semplificazione volta a considerare, come previsto dal d.lgs. 152/2006, il bene/materiale rifiuto effettivamente prodotto nella sede dell'impresa e quindi dal momento in cui è in deposito in attesa di smaltimento. Dal punto di vista degli adempimenti, le piccole quantità di rifiuti e la loro diversità impongono la compilazione di più formulari per ogni tipologia di rifiuto. Dal punto di vista delle autorità di controllo, accade anche che queste mettono in discussione

⁵ **Categoria 2bis:** produttori iniziali di rifiuti non pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti, nonché i produttori iniziali di rifiuti pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti pericolosi in quantità non eccedenti trenta chilogrammi o trenta litri al giorno di cui all'articolo 212, comma 8, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

Categoria 3bis: distributori e installatori di apparecchiature elettriche ed elettroniche (AEE), trasportatori di rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche in nome dei distributori, installatori e gestori dei centri di assistenza tecnica di tali apparecchiature di cui al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con i Ministri dello sviluppo economico e della salute, 8 marzo 2010, n. 65.

la gestione dei rifiuti da manutenzione come prodotti in sede e individuano la gestione dei rifiuti da manutenzione come rifiuti prodotti in cantiere.

In conclusione, in un'ottica di sostenibilità, occorre riflettere sul fatto che l'impiantista che effettua attività di manutenzione allunga il ciclo di vita di un bene e dovrebbe essere premiato per la mancata produzione di un rifiuto. La premialità potrebbe consistere non già in un riconoscimento economico bensì in un alleggerimento di tipo burocratico.

Un esempio potrebbe essere costituito dalla previsione di un'autodichiarazione in luogo dell'autorizzazione prevista per la sostituzione di un impianto e/o disinstallazione di un AEE con riutilizzo dei pezzi di ricambio. L'attività di disassemblaggio e di selezione consentirebbe inoltre anche conferimenti dei rifiuti qualitativamente differenziati.

Inoltre, per ridurre le differenze a livello locale relative agli adempimenti, sarebbe auspicabile prevedere la presentazione di una documentazione di tipo uniforme sul territorio nazionale costituita da: registro di carico e scarico, schedario RAEE, FIR, documento di trasporto.

8. I controlli sull'attività

Con un coacervo di norme emanate in aggiunta e in contraddizione fra loro, sono ampi i margini di incertezza rispetto all'esito dei ridondanti e se vogliamo inefficienti controlli che le autorità incaricate possono svolgere sull'attività, ad esempio con riguardo alla regolarità sulla gestione rifiuti e sulla sicurezza sul lavoro. Ridurre gli oneri amministrativi per le imprese significa in molti casi semplificare le procedure adottate dalle autorità pubbliche per verificare il corretto adempimento agli obblighi di legge e sanzionare eventuali violazioni. A differenza di Regno Unito ed Olanda ad esempio, le quali sono intervenute con una drastica riduzione delle autorità che svolgono controlli sulle imprese attraverso un unico soggetto coordinatore delle attività di ispezione e verifica, in Italia una riforma sulla materia dei controlli non è stata ancora effettuata.

La *governance* multilivello e la devoluzione di molti poteri di ispezione alle regioni, province e altri enti locali rendono il nostro paese particolarmente complesso e bisognoso di riforme e maggiore coordinamento. Nei controlli ambientali possono intervenire il Comando della tutela per l'ambiente dei Carabinieri, il nucleo antisofisticazioni dei Carabinieri, l'ex Corpo forestale, l'Arpa, l'Asl, la Polizia municipale ecc. fino ad arrivare a 20 soggetti diversi.

Grafico 16 LE AUTORITÀ COMPETENTI SUI CONTROLLI



NAS



NOE



POLIZIA
MUNICIPALE



EX CORPO
FORESTALE
DI STATO



GUARDIA
DI FINANZA



ARPA

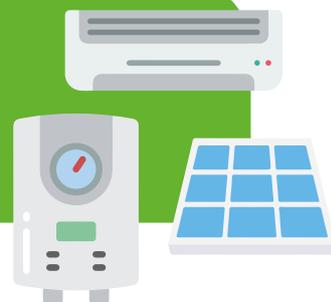
Per questo motivo CNA auspica l'istituzione di una cabina di regia dedicata al coordinamento delle attività di ispezione e di controllo sul modello del Better Delivery Office inglese. Quest'ultimo si compone di 11 rappresentanti e un amministratore delegato e si configura come unità indipendente all'interno del Ministero dell'impresa, innovazione e competenze. Nell'esperienza italiana andrebbe altresì assicurata la presenza di rappresentanti del tessuto imprenditoriale e in particolare delle PMI, di sindacati ed esperti di innovazione e nuove tecnologie. Tale organo dovrebbe essere incaricato delle attività di riordino delle ispezioni secondo i seguenti criteri:

- eliminazione delle duplicazioni tra ispezioni con finalità similari;
- pianificazione delle ispezioni congiunte ove possibile per minimizzare i costi in capo al destinatario;
- inspection holidays per le imprese a basso rischio;
- piattaforma congiunta tra autorità che consenta di scambiare dati sulle ispezioni in modo efficiente;
- creazione di uno sportello dedicato per facilitare la risoluzione di controversie dell'amministrazione con le piccole e medie imprese;
- accorpamento degli organi di ispezione a livello locale in base a criteri di efficienza.

PROPOSTE

1. Rivedere complessivamente la disciplina dei RAEE ed in particolare intervenire con una completa revisione del DM 65/2010.
2. Unificare la documentazione relativa alla gestione rifiuti e alla gestione dei RAEE attualmente caratterizzata da modulistica ed adempimenti diversi che generano confusione negli operatori
3. Eliminare la doppia iscrizione all'Albo gestori ambientali e prevedere una categoria semplificata di iscrizione per il trasporto dalla sede del cliente alla sede dell'azienda
4. Rendere operativa la disposizione volta ad agevolare il trasporto di piccole quantità di rifiuti attraverso la sola compilazione del documento di trasporto (DDT) al posto del formulario
5. Istituire una cabina di regia dedicata al coordinamento delle attività di ispezione e di controllo

IL CALVARIO BUROCRATICO DI INSTALLATORI E MANUTENTORI DI IMPIANTI



LE REGIONI HANNO
ATTESO FINO AD

8
ANNI

PER ATTIVARE I CORSI DI
AGGIORNAMENTO FER



16=32?

LA DURATA DEI CORSI
DI AGGIORNAMENTO FER
VARIA DA 16 A 32 ORE



**GESTIONE
RIFIUTI**

DOPPIA ISCRIZIONE
ALL'ALBO PER
TRASPORTARE
I RIFIUTI DAL
CLIENTE ALLA
SEDE DELL'IMPRESA

OLTRE
1000€
DI COSTI ALL'ANNO



230 ORE
ALL'ANNO

SOTTRATTE AD UN'IMPRESA
DALLA BUROCRAZIA

OLTRE
8100€

COSTI ALL'ANNO
PER UN'IMPRESA

1,1 MLD €

REDDITO SOTTRATTO
AL SETTORE

8
IN
REGIONI

NON È ATTIVO IL
CATASTO DIGITALE
DEGLI IMPIANTI
TERMICI



SICUREZZA ALLA CARTA:
LA PERIODICITÀ DEI
CONTROLLI SUGLI
IMPIANTI DOMESTICI
VARIA

DA **1** A **4**
ANNI



SOLO
4
COMUNI
SU
10

ADOTTANO
IL LIBRETTO
NAZIONALE
DEGLI IMPIANTI
TERMICI



SOLO NEL
28%

DEI COMUNI
LA DICHIARAZIONE
DI CONFORMITÀ
SI INVIA AL SUAP



FINO A
110

LE INFORMAZIONI
RICHIESTE NEI
LIBRETTI REGIONALI
DEGLI IMPIANTI
TERMICI



**OSSERVATORIO
COMUNE CHE VAI
BUROCRAZIA CHE TROVI**

CAPITOLO 3

La moda e l'economia circolare

È più facile ottenere un perdono che un permesso.
(Arthur Bloch)

La moda

Con un fatturato in costante incremento, più di 470 mila addetti e quasi 58 mila aziende, il settore della moda rappresenta una filiera sempre più significativa nello scenario economico italiano.

Tuttavia, nonostante le previsioni, ad oggi, queste imprese affrontano con difficoltà il processo di transizione ecologica. La redditività economica dei modelli di business circolari non è garantita dai meccanismi di mercato, in quanto l'utilizzo di materiali recuperati e/o riciclati in un'ottica di economia circolare, nella gran parte dei casi, non risulta economicamente più conveniente rispetto al consumo di materia prima vergine.

Lo stallo dei mercati di materia secondaria, ed in particolare del riciclo, è di matrice burocratica. In assenza di una armonizzazione della normativa ambientale, oltre che di criteri "end of waste" settoriali, l'ostacolo burocratico rappresenta la principale criticità.

Inoltre, si evidenzia il deficit di reti impiantistiche destinate al trattamento/valorizzazione dei rifiuti in cui vengono effettuate le operazioni di raccolta, selezione e trattamento dei rifiuti tessili.

Tali problematiche emergono più chiaramente dalle informazioni quali-quantitative raccolte sui principali segmenti dell'attività, attraverso il ricorso ad un caso tipo.

Più nel dettaglio, l'osservatorio indaga aspetti diversi del ciclo produttivo: la produzione e prevenzione (sottoprodotto) e il recupero dei materiali. Per ogni fase dell'attività oggetto di indagine si fa riferimento ad adempimenti di carattere meramente indicativo, ma non esaustivo, poiché passibili di modifiche e integrazioni a livello locale.

1. Gli adempimenti legati all'avvio della produzione: l'AUA

Il caso preso a riferimento per le attività di produzione e prevenzione è una piccola impresa che opera nel settore della concia e/o lavorazione pelli, pelletteria e calzature, e/o nella filatura e tessitura e confezione, e intende valorizzare gli scarti di produzione attraverso la

disciplina del sottoprodotto che l'avvio di un'attività di recupero di rifiuti in via semplificata. Il principale adempimento di carattere ambientale connesso alla creazione dei prodotti immaginati nell'impresa tipo (abbigliamento, calzature, pelletteria) è l'autorizzazione unica ambientale (AUA) per gli scarichi idrici e le emissioni in atmosfera.

L'autorizzazione unica ambientale (AUA) è stata introdotta in attuazione dell'articolo 23 del decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5 con d.P.R. 13.3.2013, n. 594 al fine di sostituire gli atti di comunicazione, notifica ed autorizzazione in materia ambientale⁶.

L'AUA, infatti, sostituisce sette titoli abilitativi e va presentata in via telematica al SUAP, che poi si occupa di rilasciare materialmente l'atto, ma rispetto alle previsioni legislative, la situazione in concreto differisce da territorio a territorio.

Secondo le previsioni normative, la domanda deve essere corredata dai documenti, dalle dichiarazioni e dalle altre attestazioni previste dalle vigenti normative di settore relative agli atti di comunicazione, notifica e autorizzazione. Il SUAP deve interessare gli altri enti coinvolti nella pratica (provincia ad esempio) e comunicare con loro in via telematica.

Qualora sia necessario acquisire esclusivamente l'autorizzazione unica ambientale ai fini del rilascio, della formazione, del rinnovo o dell'aggiornamento di titoli abilitativi il SUAP trasmette la relativa documentazione all'autorità competente che, ove previsto, convoca la conferenza di servizi ai sensi degli articoli 14 e seguenti della l. n. 241/1990. L'autorità competente adotta il provvedimento e lo trasmette immediatamente al SUAP per il rilascio del titolo.

La durata dell'AUA è stata fissata, nonostante le perplessità espresse dal Consiglio di Stato in sede consultiva, in quindici anni. Tuttavia è previsto che l'autorità competente possa imporre il rinnovo dell'autorizzazione, o la revisione delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione stessa, prima della scadenza quando le prescrizioni stabilite nella stessa impediscano o pregiudichino il conseguimento degli obiettivi di qualità ambientale stabiliti dagli strumenti di pianificazione e programmazione di settore; ovvero nuove disposizioni legislative comunitarie, statali o regionali lo esigano.

Per i rilievi effettuati attraverso l'indagine, è, però, lecito domandarsi se l'obiettivo che il legislatore voleva conseguire con questo tipo di autorizzazione unica a distanza di quasi un decennio sia stato realizzato. La disciplina dell'AUA è senz'altro ispirata a criteri di semplificazione dell'azione amministrativa procedimentale, (il principio "Think small first" e della richiesta di proporzionalità degli adempimenti amministrativi in relazione alla dimensione d'impresa e ai settori di attività) mediante la previsione della conferenza di servizi, del termine di conclusione del procedimento e di conseguenze in caso di inerzia dell'amministrazione nel corso dell'istruttoria, ma non mancano criticità.

Nella pratica l'intreccio delle esigenze di tutela dell'ambiente e di semplificazione degli oneri burocratici, da un lato, e la tutela della salute e dell'ecosistema, dall'altro, rende ancora più complicato il procedimento di rilascio dell'autorizzazione.

In più, va considerata la specificità territoriale tale per cui le regioni possono ampliare i

⁶ Il nucleo base degli atti che l'AUA è chiamata a sostituire in sede di rilascio, di formazione, di aggiornamento o di rinnovo, (art. 3, co. 1, del d.P.R. n. 59/2013) va identificato nei seguenti titoli abilitativi:

- l'autorizzazione agli scarichi di cui al capo II del titolo IV della sezione II della Parte terza del d.lgs. 3.4.2006, n. 152;
- la comunicazione preventiva di cui all'art. 112 del d.lgs. n. 152/2006, per l'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento, delle acque di vegetazione dei frantoi oleari e delle acque reflue provenienti dalle aziende ivi previste;
- l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera per gli stabilimenti di cui all'art. 269 del d.lgs. n. 152/2006;
- l'autorizzazione generale di cui all'art. 272 del d.lgs. n. 152/2006;
- la comunicazione o nulla osta di cui all'art. 8, co. 4 o co. 6, della l. 26.10.1995, n. 447;
- l'autorizzazione all'utilizzo dei fanghi derivanti dal processo di depurazione in agricoltura di cui all'art. 9 del d.lgs. 27.1.1992, n. 99;
- le comunicazioni in materia di rifiuti di cui agli artt. 215 e 216 del d.lgs. n. 152/2006.

titoli abilitativi da sostituire all'AUA esponendo le imprese alla variabilità e alla molteplicità delle situazioni regionali.

Stesso problema si riscontra con gli enti in quanto si sovrappongono le funzioni, soprattutto quelle del SUAP e della provincia. Continuano ad esistere più autorizzazioni uniche di tipo ambientale.

Spesso capita, infatti, che le istanze vengono inoltrate alla provincia dopo un breve periodo e non immediatamente, dunque i tempi di trasmissione delle pratiche e le eventuali integrazioni non sono quelle previste dalla legge, mentre altre volte le istanze inviate al SUAP non sono complete quindi risultano irricevibili.

La piattaforma utilizzata per la compilazione dell'istanza non supporta allegati tecnici superiori a una certa dimensione, per cui è necessario l'inoltro di più comunicazioni separate, sempre via PEC. Questo comporta l'invio di tutta la documentazione frazionata in diverse comunicazioni con numeri di protocollo differenti e con la possibilità di errori materiali di mancato inoltro della documentazione o di parte di essa.

Uno dei principi cardine contenuto nel decreto legge 5/2012 riguarda l'adozione di una modulistica unica e semplificata per l'inoltro dell'istanza, in modo che anche a livello locale i moduli contenessero le medesime informazioni, invece dall'analisi effettuata sui 24 distretti, emergono numerose specifiche regionali, specialmente comunali, nella richiesta di ulteriore documentazione a corredo dell'istanza. Sembra che la promessa di un modello semplificato e unificato sia stata vanificata.

Per quanto attiene alle **emissioni in atmosfera**, rispetto agli adempimenti di base⁷ ad esempio a Varese si richiede:

- estratto destinazione urbanistica PGT e CTR 1_2000;
- relazione tecnica (Secondo modello proposto ex art. 269);
- schede dei sistemi di abbattimento (Dichiarazione di Conformità DGR n. 3552 del 30/05/2012 o se non rientra nelle BAT schede descrittive dei sistemi di abbattimento);
- relazione previsionale di impatto acustico (Essendo una nuova attività necessaria la previsionale di impatto acustico a firma di tecnico competente in acustica ambientale).

Forlì (San Mauro in Pascoli) segnala il fatto che l'invio della documentazione a corredo dell'istanza di AUA vada effettuato attraverso diversi portali e che i documenti e le informazioni vengono richiesti più volte.

A Ferrara, invece, in caso di attività non ancora insediata, viene richiesta una valutazione previsionale di impatto acustico, e qualora si verifichi un superamento dei limiti di rumore, segue un'attività di bonifica su parti con rumore in superamento limite zonizzazione o differenziale emesso. In seguito alla bonifica è possibile procedere con una richiesta di nulla osta acustico in AUA.

A Salerno le ulteriori richieste di atti propedeutici all'istanza di AUA variano da comune a comune e da attività ad attività.

A Ragusa oltre ai documenti sopra menzionati, vengono richieste anche:

- tavole grafiche (carta dei vincoli, PRG, CTR, planimetria stabilimento) debitamente sottoscritte dal consulente tecnico;

⁷ Istanza di autorizzazione, planimetria del sito, certificati analitici e planimetria con punti di campionamento, elenco delle schede di sicurezza dei prodotti, piano di gestione solventi, planimetria generale dello stabilimento, progetto di adeguamento, relazione tecnica, sistemi di abbattimento e relazione previsionale di impatto acustico.

- 7 Istanza di autorizzazione, planimetria del sito, certificati analitici e planimetria con punti di campionamento, elenco delle schede di sicurezza dei prodotti, piano di gestione solventi, planimetria generale dello stabilimento, progetto di adeguamento, relazione tecnica, sistemi di abbattimento e relazione previsionale di impatto acustico.
- allegato tecnico, sottoscritto dal rappresentante legale e dal consulente tecnico;
- prescrizioni e adempimenti generali sottoscritto dal rappresentante legale;
- carta dei vincoli, PRG, CTR; Certificato di agibilità; Scheda identificativa dell'Impresa;
- dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà a firma dell'estensore della documentazione tecnica, che quanto contenuto in tale documentazione corrisponde allo stato di fatto o di progetto, ed è attinente alle proprie competenze professionali ai sensi dell'art. 47 del D.P.R. 28/12/2000, n° 445 e con le modalità dell'art.38 dello stesso Decreto;
- ricevuta di versamento della tassa di concessione governativa regionale;
- certificato di iscrizione alla Camera di Commercio;
- fotocopia documento di identità del legale rappresentante e del consulente tecnico.

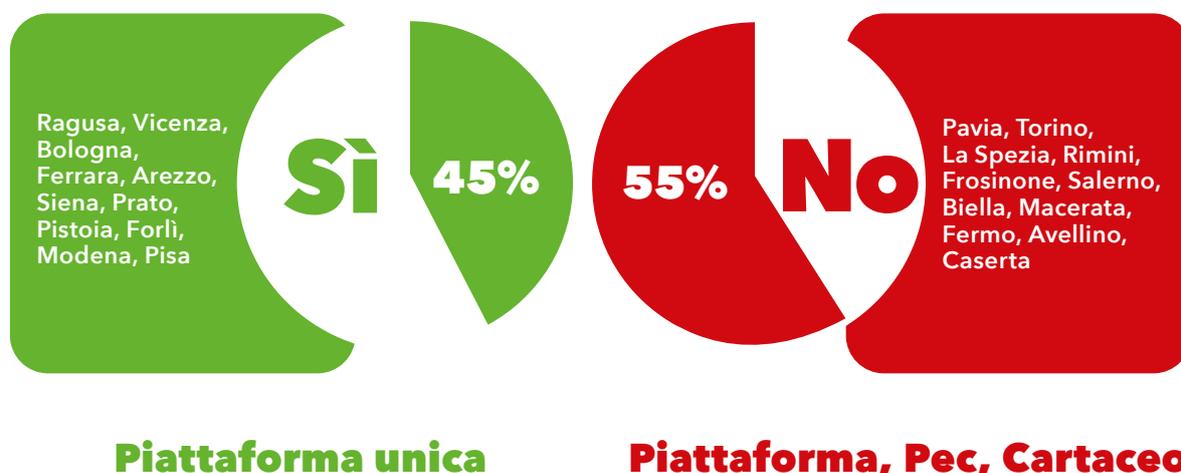
Per gli scarichi, rispetto ai documenti di base⁸ a corredo dell'istanza, a Bologna viene richiesta una relazione descrittiva delle modalità di determinazione dei valori inseriti nel piano di gestione dei solventi, mentre a Forlì (San Mauro in Pascoli) l'analisi dei rifiuti. L'istanza di AUA comprensiva della documentazione sopra richiamata, secondo il dettato normativo, va inviata in modalità telematica al SUAP, tuttavia persistono differenze a livello locale. Al riguardo, Biella segnala che la documentazione va compilata prima sul portale regionale "Sistema Piemonte" e poi sul sito di "Impresainungiorno" o su altri portali SUAP comunali.

Grafico 17 AUA: IL SUAP NON È L'INTERFACCIA UNICA



⁸ Istanza di autorizzazione, cartografia di impianto, corpo idrico superficiale e percorso; dichiarazione per presenza o assenza di sostanze pericolose nello scarico; documentazione per assimilazione di acque reflue industriali ad acque domestiche; documentazione per scarico sul suolo o strati superficiali del sottosuolo; planimetria di insediamento, rete fognaria e scarichi; planimetrie e dati di progetto relativi all'impianto di depurazione; relazione ai fini idraulici per scarico su corpo idrico superficiale; relazione idrogeologica per scarico su corpo idrico demaniale; relazione per conformità a strumenti di programmazione e pianificazione settoriale; relazione tecnica del processo e del sistema trattamento; schema a blocchi relativo al processo produttivo; ubicazione insediamento, punti di scarico e corpo recettore su CTR; ubicazione insediamento, punti di scarico e corpo recettore su mappa catastale

Grafico 18 DIVERSA MODALITÀ DI INVIO DELLA DOMANDA A LIVELLO REGIONALE



Torino chiarisce che l'istanza va inviata sia al SUAP che alla provincia in via telematica, ai quali a Vicenza e Forlì (San Mauro in Pascoli) si aggiunge anche l'ARPA.

A Varese l'istanza viene inviata sia in modo telematico che attraverso l'invio di una pec al SUAP. Nonostante le previsioni normative e le diverse misure di semplificazione intervenute negli anni, sia in tema di Sportello Unico che di procedimenti amministrativi tout court, permane una disomogeneità a livello locale sulla gestione dei SUAP e in generale di intere procedure complesse come l'AUA interamente in modo telematico e secondo il principio del "Once Only". Come in passato al momento della presentazione della pratica, a seconda della tipologia di istanza, il SUAP si comporta in modo diverso. Questo è dovuto in gran parte anche alla diversa piattaforma informatica utilizzata nei comuni che, si ricorda, può essere appunto comunale, regionale o camerale. L'impossibilità di raggiungere una standardizzazione della piattaforma informatica almeno a livello regionale si riflette anche sulla conseguente diversità di modulistica e di procedure. La modalità di invio delle pratiche non è sempre e solo telematica poiché alcuni comuni accettano ancora istanze tramite pec o addirittura in formato cartaceo. Le motivazioni di questa prassi sono diverse e variano dalla difficoltà di gestire l'intero procedimento autorizzativo di AUA in modo telematico a causa dei diversi enti coinvolti che adoperano sistemi diversi al fatto che l'elevata dimensione degli allegati tecnici non è sempre compatibile con le piattaforme utilizzate dal SUAP. A questo si aggiunge anche una scarsa interoperabilità delle banche dati che chiaramente rallenta lo scambio dei dati e invece favorisce la scomposizione del procedimento originario in una serie di sotto procedimenti gestiti singolarmente dagli uffici di riferimento.

1.1. La conferenza dei servizi

Discorso a parte va fatto per i tempi, poiché si ipotizza che per ottenere le autorizzazioni richieste il SUAP convochi una conferenza dei servizi. Per questo, abbiamo verificato se vengono rispettate le tempistiche indicate agli articoli 14 e seguenti della legge 241/90 (45 o 90 giorni), se si riscontrano differenze nel territorio di riferimento e quali sono gli oneri economici connessi alla procedura.

Nata con la finalità di velocizzare i meccanismi decisionali delle varie PA rispetto ad una stratificazione di funzioni presso enti diversi, la conferenza dei servizi è stata nel tempo oggetto di numerose e sostanziali modifiche, che a partire dal d.lgs. 127/2016 ne hanno profondamente modificato la procedura. Tuttavia, ad oggi persistono non poche criticità che impediscono all'istituto di funzionare agevolmente come dovrebbe.

Nello specifico, la conferenza dei servizi ha lo scopo di confrontare e mediare diversi interessi pubblici, anche in parte confliggenti, in un unico procedimento amministrativo attraverso una completa ed approfondita valutazione degli interessi coinvolti e rendere i lavori più veloci.

A questo proposito, in base ai risultati dell'indagine, si osserva che la conferenza dei servizi presenta sia una tempistica variegata, che modalità differenti di svolgimento.

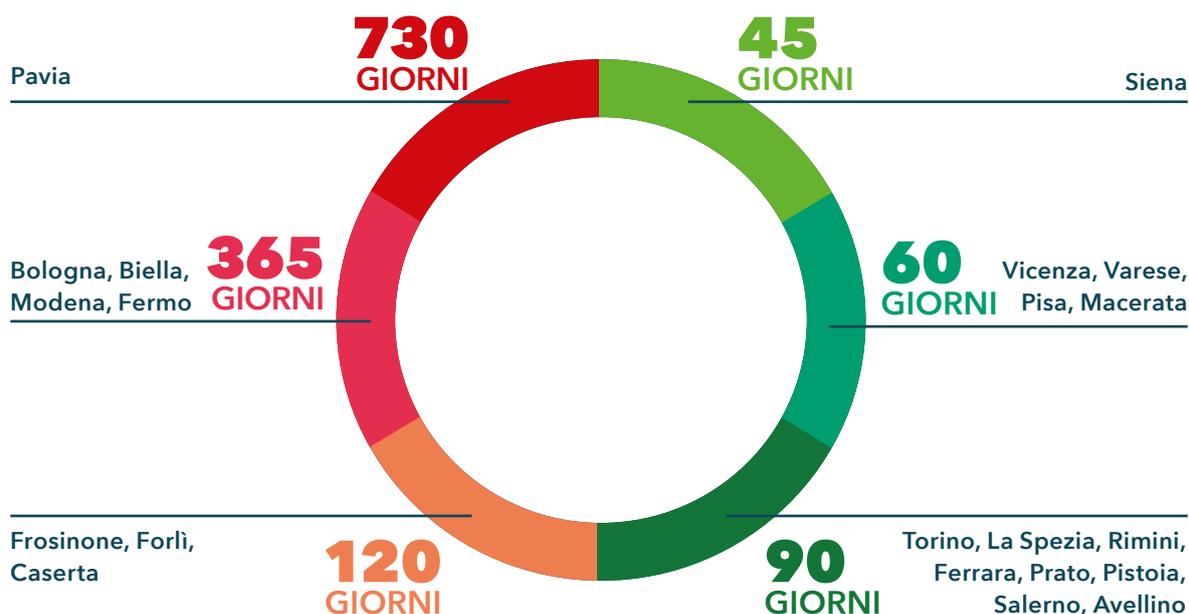
Grafico 19 UNA VOLTA PRESA IN CARICO L'ISTANZA, DOPO QUANTO TEMPO VIENE CONVOCATA LA CONFERENZA DEI SERVIZI?



In Lombardia viene convocata entro 120 giorni dall'invio della domanda, nelle Marche da 120 giorni a 24 mesi, a Caserta (Carinaro) occorrono dai 6 a 9 mesi.

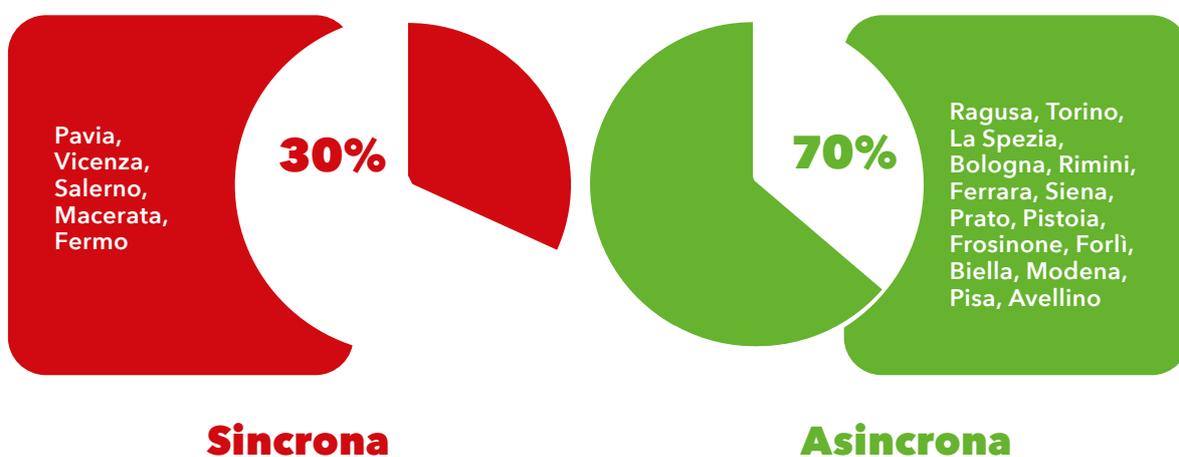
Per la conclusione: Biella segnala 150 giorni; Frosinone 6-8 mesi; a Catania, Caserta (Carinaro), Fermo (Sant'Elpidio a mare), Bologna e Modena occorre 1 anno; a Varese 5 anni. Nella maggior parte dei casi, le istanze vanno inoltrate alla provincia oltre una settimana dopo la presentazione della stessa e in alcuni casi anche dopo mesi. Per cui i tempi di trasmissione delle pratiche e loro integrazioni da parte dei SUAP non sempre sono compatibili con quelli previsti per l'intero procedimento.

Grafico 20 UNA VOLTA CONVOCATA LA CONFERENZA DEI SERVIZI POSSONO PASSARE ANCHE DUE ANNI PRIMA DELLA CONCLUSIONE DEL PROCEDIMENTO



La conferenza dei servizi si svolge in modalità asincrona, tranne in diversi comuni quali: Pavia, Varese, Vicenza, Macerata (Morrovalle), Fermo (Sant’Elpidio a mare) e Salerno. È stata sicuramente valorizzata la tecnologia e quindi la conferenza asincrona rispetto a quella sincrona cioè senza necessità di riunioni caratterizzate dalla presenza simultanea dei rappresentanti degli enti. L’esame del progetto o della richiesta del soggetto non avviene in modo contestuale, ma costituisce un onere molto stringente per le amministrazioni coinvolte nel procedimento per far pervenire le loro osservazioni in un termine perentorio (45 giorni o 90 in caso di tutela dell’ambiente, del paesaggio, dei beni culturali, della salute).

Grafico 21 MODALITÀ DI SVOLGIMENTO DELLA CONFERENZA DEI SERVIZI



E se chiedessimo agli imprenditori il costo della procedura? Il costo dei diritti per la presentazione dell'istanza AUA nella media dei comuni non supera i 20 €, ma la consulenza dei tecnici per la preparazione della documentazione relativa alle emissioni in atmosfera supera 400 € e raggiunge quota 1000 € nel caso degli scarichi idrici. Arriva invece a 1500 € a Varese, Biella, Vicenza, Rimini, Forlì (San Mauro in Pascoli), Frosinone, Salerno e Caserta (Carinaro). A questa quota va aggiunto anche un altro onere che consiste nel pagamento dei diritti ad ARPA al fine di consentirne la partecipazione alla conferenza dei servizi e avviare l'attività istruttoria. Questo perché ARPA predispone un contributo tecnico di supporto agli enti. Le Amministrazioni ed i soggetti territoriali che hanno fornito osservazioni per i profili di rispettiva competenza sono tenuti a collaborare con l'autorità competente ai fini della verifica di ottemperanza delle condizioni ambientali. Nello spirito di leale collaborazione tra enti, ARPA invierà le proprie valutazioni tecniche che non hanno valore procedimentale in quanto tale, ma solo nell'ambito dell'attività istruttoria condotta dalla provincia. Il costo in questione si aggira intorno a 400 € in media, che nelle Marche, nei due distretti intervistati, registra un ammontare pari a 2500 € per un singolo procedimento.

1.2 Le problematiche dell'AUA

In base al monitoraggio sin qui descritto è possibile individuare le principali problematiche connesse alla conferenza di servizi per il rilascio dell'AUA.

Nella maggior parte dei casi si è evidenziata una eterogeneità di situazioni tra i diversi territori, dovuta alle diverse competenze in materia di AUA (in alcuni casi la competenza è unica regionale, in altri è assegnata a Province e Città metropolitane) e al coinvolgimento di diversi Enti con competenze al rilascio dei titoli ricompresi nell'AUA (Regioni, Province, Comuni, etc.). Ne discende una disomogeneità dei dati, dei modelli attuativi e delle criticità emerse nella gestione del procedimento. In primo luogo si riscontra una frammentazione a livello regionale delle piattaforme digitali per la presentazione delle istanze: le Amministrazioni che dispongono presso i propri uffici di sistemi informatizzati utilizzano modelli diversi perché hanno specifici software per la gestione dei dati richiesti e delle relative informazioni e quindi c'è difficoltà nel dialogo tra banche dati pubbliche. Talvolta la piattaforma utilizzata non supporta allegati tecnici superiori a una certa dimensione, per cui è necessario l'inoltro della documentazione con più comunicazioni.

Per risolvere questo problema sarebbe auspicabile creare una piattaforma unica almeno di tipo regionale per la gestione totale del procedimento partendo dall'inserimento dell'istanza da parte delle imprese fino al rilascio dell'autorizzazione prevedendo l'interoperabilità con tutti gli enti coinvolti nel procedimento AUA.

Quanto alla conferenza dei servizi, coesistono situazioni di eccellenza e situazioni critiche. Queste ultime sono chiaramente proporzionali alla molteplicità degli enti interessati nella procedura: a più enti coinvolti corrisponde un procedimento più complesso dal punto di vista gestionale. Questo vuol dire che talvolta il ritardo è dovuto alla verifica degli atti presupposti da parte del personale adeguato dell'ente (per l'autorizzazione allo scarico bisogna valutare l'efficacia dei sistemi di trattamento e depurazione delle acque; per le emissioni, bisogna valutare i sistemi di abbattimento e di filtrazione delle emissioni).

Inoltre, più in generale occorre addivenire ad un coordinamento tra DPR n. 59 del 2013 e norme settoriali. Un esempio riguarda le emissioni in atmosfera e in particolare la facoltà

per uno stabilimento già in possesso di un'autorizzazione ordinaria alle emissioni in atmosfera ex art. 269 d.lgs. 152/2006, di aderire ad un'autorizzazione di carattere generale ex art. 272 d.lgs. 152/2006 qualora debba richiedere l'autorizzazione per l'inserimento di un impianto/attività di cui all'allegato IV parte II, che rispetta i requisiti previsti dalle norme tecniche regionali o nazionali. L'art. 269, comma 8, prevede infatti due diverse modalità di gestione procedimentale delle istanze di modifica sostanziale: un'istruttoria limitata alle sole modifiche in questione e l'aggiornamento dell'atto, che non comporta un nuovo decorso dei 15 anni di durata dell'autorizzazione o, in alternativa, un'istruttoria estesa all'intero stabilimento ed il rinnovo dell'atto con nuovo decorso dei 15 anni di durata Il D.P.R. 59/2013, non preveda questa dicotomia, assimilando il procedimento per modifica sostanziale dell'AUA a quello di primo rilascio o rinnovo.

PROPOSTE

1. Prevedere la riduzione dei tempi delle istruttorie autorizzative e semplificazione della documentazione da allegare all'istanza
2. Prevedere una piattaforma unica regionale per la gestione totale del procedimento in AUA dall'inserimento dell'istanza da parte delle imprese fino al rilascio dell'autorizzazione prevedendo anche l'interoperabilità con tutti gli enti coinvolti.

2. Il caso della denuncia annuale dei solventi

Relativamente alle sole emissioni in atmosfera, ogni anno viene richiesta la cd. denuncia annuale di attività sui solventi utilizzati, che il gestore deve compilare per ogni macchina. Essa si sostanzia in una relazione tecnica e nella presentazione del piano di gestione dei solventi. Rispetto a tali documenti, alcuni distretti segnalano la richiesta di documentazione aggiuntiva. Ad esempio Pavia richiede un bilancio di massa, a Forlì (San Mauro in Pascoli) e a Ragusa anche la scheda di sicurezza dei prodotti. Quanto all'ente competente, questo varia tra ARPA e provincia e la modalità di invio è telematica o tramite pec. I costi che devono sostenere gli imprenditori per adempiere a questo onere si aggirano tra i 500 e i 1000 € all'anno.

Grafico 22 DENUNCIA ANNUALE SOLVENTI: IL SUAP NON È L'INTERFACCIA UNICA



3. La gestione degli scarti di lavorazione

Il settore della moda produce degli scarti che, laddove non possano essere valorizzati come sottoprodotti, sono rifiuti speciali (anche pericolosi) che di conseguenza vanno gestiti secondo la disciplina del codice ambientale.

3.1 Il sottoprodotto

L'indagine a questo punto si concentra sull'opportunità di recupero degli scarti della lavorazione senza che questi diventino rifiuto. Viene affrontata la problematica del sottoprodotto, cioè di quello scarto di produzione che, a determinate condizioni, può essere utilizzato con certezza nello stesso o in un nuovo processo di produzione senza essere gestito come rifiuto.

La tematica è da sempre caratterizzata da difficoltà interpretative e applicative, nonché oggetto di un annoso dibattito di dottrina e giurisprudenza. Ciò comporta numerosi ostacoli alle imprese che intendono utilizzare i sottoprodotti nel proprio ciclo produttivo senza incorrere in sanzioni o contestazioni per gestione illecita di rifiuti.

Per comprendere cosa si intende per sottoprodotto occorre rifarsi alla Direttiva 2008/98/CE, recepita nel nostro ordinamento con il decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, che ha modificato il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 introducendo un nuovo articolo 184 bis. Si definisce sottoprodotto qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa tutte le quattro seguenti condizioni:

- a) la sostanza o l'oggetto è originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto;
- b) è certo che la sostanza o l'oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi;
- c) la sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;
- d) l'ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana.

Per agevolare la dimostrazione della sussistenza dei requisiti per la qualifica dei residui di produzione come sottoprodotti e non come rifiuti il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, con il decreto del 13 ottobre 2016, n. 264, ha indicato alcune modalità operative⁹. Fin da subito, nonostante il tentativo chiarificatore del Ministero, la disciplina ha presentato molteplici difficoltà applicative per le imprese, anche in funzione di interpretazioni disomogenee sul territorio e da parte degli organismi di controllo. Tale difficoltà spesso porta le imprese a pratiche prudenziali, attraverso la gestione di questi scarti come rifiuti a discapito delle opportunità dell'economia circolare.

⁹ La giurisprudenza di legittimità ritiene che, in materia di gestione dei rifiuti, ai fini della qualificazione come sottoprodotto di sostanze e materiali, incombe sull'interessato l'onere di fornire la prova che un determinato materiale sia destinato con certezza ed effettività, e non come mera eventualità, ad un ulteriore utilizzo, trattandosi di disciplina avente natura eccezionale e derogatoria rispetto a quella ordinaria (Corte di Cassazione Sez. 3, n. 39400 del 3 settembre 2018; Sez. 3, n. 3202 del 2 ottobre 2014).

Sulla base della procedura delineata dal DM 264/2016 si possono ricavare alcuni adempimenti che possono essere utilizzati dal produttore (documentazione contrattuale e scheda tecnica) per la dimostrazione dei requisiti, ma sono di carattere ordinatorio e non perentorio. Dall'analisi effettuata emerge che le maggiori problematiche segnalate dalle imprese attengono alla difficoltà di dimostrazione dei requisiti sopra menzionati e, in particolare, alla **certezza dell'impiego** e alla **normale pratica industriale**.

La condizione della certezza dell'impiego (lettera b) è particolarmente complessa e deve essere valutata nelle sue diverse componenti. Indubbiamente si richiede che il residuo produttivo con le caratteristiche ambientali e merceologiche del sottoprodotto venga sempre ricondotto al circuito della produzione o dell'utilizzazione. La certezza¹⁰ non va semplicemente dichiarata dagli interessati, ma richiede una dimostrazione, con ogni mezzo di prova, quali i documenti contrattuali/commerciali. La dimostrazione della certezza, secondo la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo relativa alla Comunicazione interpretativa sui rifiuti e sui sottoprodotti n. 59/2007, punto 3.3.1, può essere apportata anche tramite l'esistenza di contratti tra il detentore del materiale e gli utilizzatori successivi, i quali indichino che il materiale oggetto del contratto sarà riutilizzato e in che modalità.

Quanto al criterio dell'utilizzo diretto, senza alcun trattamento diverso dalla normale pratica industriale (lettera c), è finalizzato ad evitare che i rifiuti che necessitano di essere trattati per poter essere impiegati sfuggano alla disciplina di settore.

Al riguardo, l'articolo 6 del DM 264/2016 precisa che non costituiscono normale pratica industriale i processi e le operazioni necessari per rendere le caratteristiche ambientali della sostanza o dell'oggetto idonee a soddisfare, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e a non portare a impatti complessivi negativi sull'ambiente, salvo il caso in cui siano effettuate nel medesimo ciclo produttivo. Al contrario, rientrano nella normale pratica industriale le attività e le operazioni che costituiscono parte integrante del ciclo di produzione del residuo, anche se progettate e realizzate allo specifico fine di rendere le caratteristiche ambientali o sanitarie della sostanza o dell'oggetto idonee a consentire e favorire, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e a non portare ad impatti complessivi negativi sull'ambiente.

Il richiamo alla normale pratica industriale viene inteso come criterio di identificazione dei trattamenti ammessi, che sono assimilabili a quelli a cui l'impresa sottopone anche il prodotto industriale, ricavato dalla materia prima lavorata¹¹, prima di immetterlo sul mercato, al fine di meglio adeguarlo alle specifiche esigenze di produzione, di utilizzo o di commercializzazione. I trattamenti non devono incidere sull'identità e sulle qualità merceologiche-ambientali sanitarie del sottoprodotto, qualità che sussistono, per definizione, sin dal momento della sua produzione (e dunque in una fase precedente)¹².

¹⁰ Non è prescritta una necessaria contestualità tra produzione e riutilizzo del sottoprodotto, ma viene imposto all'interessato l'onere di fornire la prova che un determinato materiale sia destinato con certezza, e non con mera eventualità, ad un utilizzo ulteriore. Non è quindi richiesto che il riutilizzo avvenga, senza soluzione di continuità, subito dopo la produzione della sostanza (Corte di Cassazione Penale nella sentenza n. 41836 del 7 novembre 2008).

¹¹ Sono ammissibili quegli interventi minimali sul residuo produttivo (come la frantumazione, la lavorazione meccanica, l'essiccazione, l'evaporazione, ecc.) che, pur intervenendo, in alcuni casi, sulla struttura dello stesso, lasciano invariate le sue originarie qualità merceologiche e ambientali.

¹² La Corte di Cassazione, con sentenza 13 settembre 2017, n. 41607 ha stabilito che i sottoprodotti sono sempre stati quelle sostanze o oggetti dei quali fin dall'inizio sia certa e non eventuale la destinazione al riutilizzo nel medesimo ciclo produttivo o alla loro utilizzazione da parte di terzi.

Grafico 23 GLI OSTACOLI NORMATIVI PER UTILIZZARE GLI SCARTI COME SOTTOPRODOTTI



3.1.1. Le differenze a livello territoriale

Pur se il concetto di economia circolare, mira a minimizzare la produzione dei rifiuti, valorizzando scarti o residui di produzione, troppo spesso, però, le imprese considerano i sottoprodotti come rifiuti. In questo modo non solo aumenta l'impatto ambientale dell'azienda, ma anche quello economico, dal momento che, la gestione dei rifiuti rappresenta un costo per l'impresa.

In questo senso, i risultati dell'indagine consegnano al lettore un quadro abbastanza sconcertante sulla tematica dell'impiego dei materiali come sottoprodotti. I distretti intervistati hanno evidenziato che la gestione dei rifiuti e dei sottoprodotti non consente di chiudere il cerchio a causa di un grosso margine di indeterminatezza normativo ed interpretativo da parte degli organi di controllo.

A causa delle problematiche sopra menzionate, nel distretto tessile di Prato gran parte delle aziende preferisce smaltire le oltre 50 mila tonnellate di cascami e residui di lavorazione come rifiuti, sebbene si tratti di sottoprodotti che provengono da processi produttivi normali e che potrebbero essere impiegati nella lavorazione dei telai. Questa scelta viene fatta per evitare di incorrere in sanzioni penali ed amministrative ma, al contempo, si traduce anche in maggiori oneri burocratici in capo alle imprese e maggiori costi per lo smaltimento.

Lo stesso problema viene rilevato in Emilia Romagna. A Modena le aziende preferiscono considerare gli scarti come rifiuto, dato il rapporto rischio/beneficio. Questo perché solo

le imprese più strutturate, che hanno una reale convenienza economica nel gestire determinati scarti di produzione come sottoprodotto, riescono a districarsi tra requisiti richiesti dalla normativa sul sottoprodotto per ogni tipo di residuo di lavorazione. Diversamente, da un punto di vista economico, per tante imprese a fronte di un ritorno limitato ci si esporrebbe ad un rischio elevato. Ferrara, al contrario, fa emergere le seguenti problematiche relative alla gestione interna aziendale del sottoprodotto:

- mancata consapevolezza della possibilità di individuare la gestione come sottoprodotto all'interno della filiera;
- difficile comprensione normativa nel confronto con materie prime, sostanze utilizzate;
- difficoltà a reperire da fornitori o utilizzare informazioni desunte da documentazione tecnica materie prime e sostanze utilizzate, anche su documentazione ordinaria obbligatoria nella transizione economica dei prodotti (es. SDS);
- difficoltà a gestire autonomamente l'evidenza documentale comprovante l'applicazione del sottoprodotto secondo norma.

Nel Lazio, Frosinone evidenzia che i maggiori problemi riguardano la sfera dei controlli da parte degli organismi preposti, che spesso interpretano la disciplina dei sottoprodotti in maniera diversa rispetto all'impresa, classificando gli scarti come rifiuti anziché sotto-prodotti.

PROPOSTA

Semplificare e razionalizzare la disciplina del sottoprodotto, come avviene per le biomasse residuali. Vi è l'opportunità di prevedere percorsi semplificati per alcune tipologie di scarti del settore tessile e calzaturiero facilmente classificabili come sottoprodotto.

3.2 La classificazione dei rifiuti

La procedura che ogni produttore di rifiuti (imprenditore) deve compiere per la gestione degli stessi inizia con la loro corretta classificazione secondo quanto previsto dall'articolo 184 del codice ambientale. Da questo adempimento discende il regolare trattamento o smaltimento dei rifiuti in determinati impianti piuttosto che in altri, con un impatto differente in termini di costi. La classificazione dei rifiuti (in base all'origine, se urbani o speciali, e alle caratteristiche se pericolosi o non pericolosi) comprende anche la corretta attribuzione degli appositi Codici CER e delle caratteristiche di pericolo, laddove si tratti ovviamente di rifiuti pericolosi.

Tale classificazione è, dunque, un passaggio indispensabile e fondamentale i cui effetti si ripercuotono su tutte le fasi successive della gestione dei rifiuti, ivi compresi gli adempimenti amministrativi che devono essere espletati in tema di contabilità e tracciabilità dei rifiuti (registri di carico/scarico, formulari, MUD e SISTRI).

Una fase fondamentale per la classificazione dei rifiuti è rappresentata dalla cosiddetta codifica, ovvero l'individuazione del corretto codice CER attraverso l'Elenco Europeo dei Rifiuti, nonché la conseguente qualifica del rifiuto come non pericoloso o pericoloso. Infatti l'elenco consente di individuare, in base al codice attribuito al rifiuto, se esso sia pericoloso o non pericoloso. L'unica eccezione riguarda i cosiddetti codici a specchio o speculari, per i quali la valutazione se si tratti di un rifiuto pericoloso o non pericoloso va fatta in funzione delle specifiche caratteristiche di quel rifiuto¹³.

La classificazione non va infatti confusa con la caratterizzazione del rifiuto, che rappresenta uno step ulteriore finalizzato alla determinazione delle caratteristiche di pericolo.

Nel tempo si sono diffusi molteplici errori interpretativi su questa distinzione, in particolare in merito a un presunto obbligo di produrre sempre, ai fini della classificazione dei codici a specchio, dei costosi certificati di analisi per l'attestazione della corretta caratterizzazione del rifiuto.

In proposito è utile precisare che la disciplina vigente non prevede alcun obbligo generico di effettuare tali analisi, né per individuare le caratteristiche di pericolo né per accertare la pericolosità del rifiuto nel caso dei cosiddetti codici a specchio. Il produttore infatti può effettuare la caratterizzazione attraverso le informazioni in suo possesso (schede di sicurezza, conoscenza del ciclo produttivo, etc.) e, solo laddove tali informazioni non siano necessarie, procedere alle analisi. Infatti anche la Corte di Cassazione ha chiarito che "una caratterizzazione spinta e sistematica dei rifiuti sarebbe necessaria quando lo stesso è sconosciuto, con la conseguenza che se la stessa dovesse richiedere costi eccessivi per il detentore, questi potrà eventualmente classificare comunque il rifiuto come pericoloso", senza dunque dover sostenere alcuna analisi.

Anche per quanto riguarda l'attribuzione delle caratteristiche di pericolo, il Regolamento europeo 1357/2014 stabilisce che le concentrazioni che il produttore deve conoscere per la corretta classificazione del rifiuto pericoloso possono essere ricavate analiticamente o da altre fonti (come già detto, schede di sicurezza, informazioni sul processo produttivo etc.).

Dunque, nonostante la caratterizzazione del rifiuto ne rappresenti una sorta di "carta di identità", essa non sempre e non necessariamente presuppone la necessità di una analisi di laboratorio.

Nel tempo però, come accennato, si è diffusa (in maniera disomogenea sul territorio ed in base alle caratteristiche settoriali del processo che ha generato il rifiuto) una linea estremamente cautelativa soprattutto da parte degli impianti di destinazione, che richiedono sempre più spesso e con tempistiche diverse al produttore del rifiuto di produrre un certificato di analisi anche laddove non necessario.

Con riferimento al caso di specie, abbiamo analizzato cosa avviene ai fini della procedura connessa alla caratterizzazione dei rifiuti per il conferimento di rifiuti speciali presso gli impianti. Dall'indagine emerge come a Frosinone per i codici CER non "a specchio" per i rifiuti pericolosi le analisi non sono necessarie. In alcuni casi è sufficiente una scheda rifiuti inviata dall'impianto di destinazione, in cui il produttore dichiara tutte le informazioni di origine del rifiuto, nonché le caratteristiche chimico-fisiche, desunte dalle schede di sicurezza delle sostanze che compongono il rifiuto, altrimenti si rende necessaria l'analisi

¹³ Ad esempio, possiamo avere un rifiuto del settore moda classificato come pericoloso con il codice 04 02 14 * - rifiuti provenienti da operazioni di finitura, contenenti solventi organici - e un analogo rifiuto non pericoloso appartenente al relativo codice a specchio 04 02 15 - rifiuti da operazioni di finitura, diversi da quelli di cui alla voce 04 02 14.

chimica. A Ferrara le analisi vengono richieste molto poco; mentre a Forlì (San Mauro in Pascoli) soltanto per i rifiuti pericolosi così come a Torino e a Vicenza.

Con riferimento alle caratteristiche di impresa indagata (lavorazione tessuti e pelli) le tipologie di rifiuto sulle quali viene prevalentemente richiesta l'analisi sono le seguenti:

- Residui di attività di lavorazione conciaria, calzaturiera e pelletteria (trucioli, ritagli, polvere, ecc);
- Pelle e cuoio;
- Residui dell'attività di lavorazione tessile (materiale fibroso, cimose, sfridi, ecc);
- Manufatti tessili;
- Tessuti;
- Filati.

A Biella si aggiunge anche l'analisi sui fanghi e ausiliari di lavorazione.

Per ognuno dei rifiuti segnalati occorrono più analisi che costano mediamente dalle 200 alle 300 € al produttore e devono essere svolte entro tempi certi da laboratori accreditati. Le considerazioni svolte finora mettono in luce solo alcuni degli aspetti più complicati che le imprese e gli operatori devono affrontare quotidianamente nella gestione dei rifiuti anche a causa della scarsa capacità degli impianti.

In particolare, in base all'indagine, i produttori di rifiuti hanno segnalato (Marche, Toscana ed Emilia) che i costi di gestione sono aumentati notevolmente negli ultimi tre anni, sia per quanto riguarda i rifiuti pericolosi, che per quelli non pericolosi a causa di una limitata o disomogenea disponibilità di impianti sul territorio nazionale e di vari blocchi alle importazioni di rifiuti. In aggiunta, si rileva molta diffidenza da parte delle amministrazioni e delle comunità locali (Toscana) verso gli impianti di gestione rifiuti che di fatto rallenta, se non ostacola del tutto, la costruzione di nuovi impianti e l'ampliamento di quelli già esistenti.

PROPOSTA

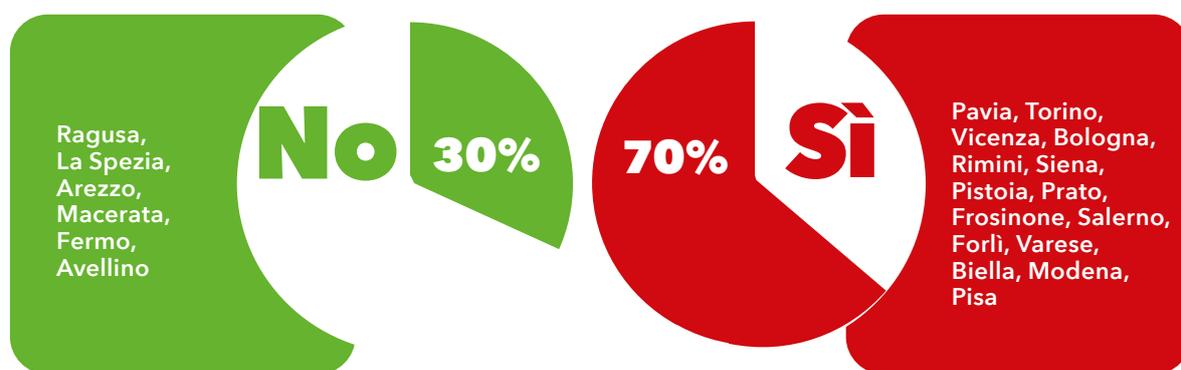
Favorire un meccanismo che faciliti i produttori di rifiuto nella classificazione attraverso l'utilizzo di informazioni a sua disposizione, evitando così il proliferare di richieste di analisi per la classificazione del rifiuto laddove non richieste

FOCUS LE RECENTI NOVITÀ SULLA CLASSIFICAZIONE DEI RIFIUTI URBANI, SPECIALI, O C.D. "SIMILI"

L'indagine ha voluto porre l'attenzione sull'entrata in vigore della nuova definizione di rifiuti urbani e speciali introdotta lo scorso anno dal d.lgs. 116/2020. Questa novità infatti ha creato molta confusione e difficoltà operative e rappresenta tuttora un tema critico per le imprese, come emerge proprio dalle indagini del questionario.

Alcuni rifiuti del settore moda (scarti di cuoio/pelle/tessuto) che con la precedente disciplina rientravano in alcuni Comuni nella disciplina dei rifiuti assimilati, ricadendo così, nella gestione pubblica del servizio, oggi ricadono nella definizione di rifiuti speciali e dunque dovranno essere gestiti come tali. In proposito, il 70% del campione ha confermato di aver riscontrato difficoltà nell'applicazione della nuova definizione.

Grafico 24 DIFFICOLTÀ RISCONTRATE NELL'APPLICAZIONE DELLA NUOVA NORMATIVA SUI RIFIUTI URBANI



Oltre alla corretta classificazione del rifiuto come urbano o speciale, la nuova disciplina ha un impatto significativo sull'applicazione della TARI. Su questo punto la fase di riscrittura dei regolamenti comunali è caratterizzata da significative criticità e divergenze interpretative, in quanto i Comuni sono orientati ad applicare la TARI su aree di lavorazione artigianale - prevalentemente produttive di rifiuti speciali - per le quali, invece, il Ministero della Transizione Ecologica ha previsto l'esclusione (sia della parte fissa che di quella variabile). Vediamo alcune risultanze dell'indagine:

- Bologna segnala difficoltà derivanti dalla fase di transizioni tra due regimi (urbano e speciale). Per quanto sia stato richiesto ai comuni di adottare delle procedure univoche in realtà si stanno riscontrando a livello locale forti difformità (ad es. per il regolamento TARI).
- Prato informa che in alcune aree stavano ancora svolgendo il ritiro degli scarti di produzione e quindi al momento della cessazione del servizio ci sono stati problemi. È in atto un confronto con i comuni per l'applicazione delle aree di esclusione della TARI.

Il comune di Frosinone, al fine della rideterminazione delle tariffe, ha inviato a tutte le aziende un modulo di richiesta delle superfici aziendali, suddivise per tipologie e di quali rifiuti vengono prodotti dalle attività svolte nelle singole aree individuate.

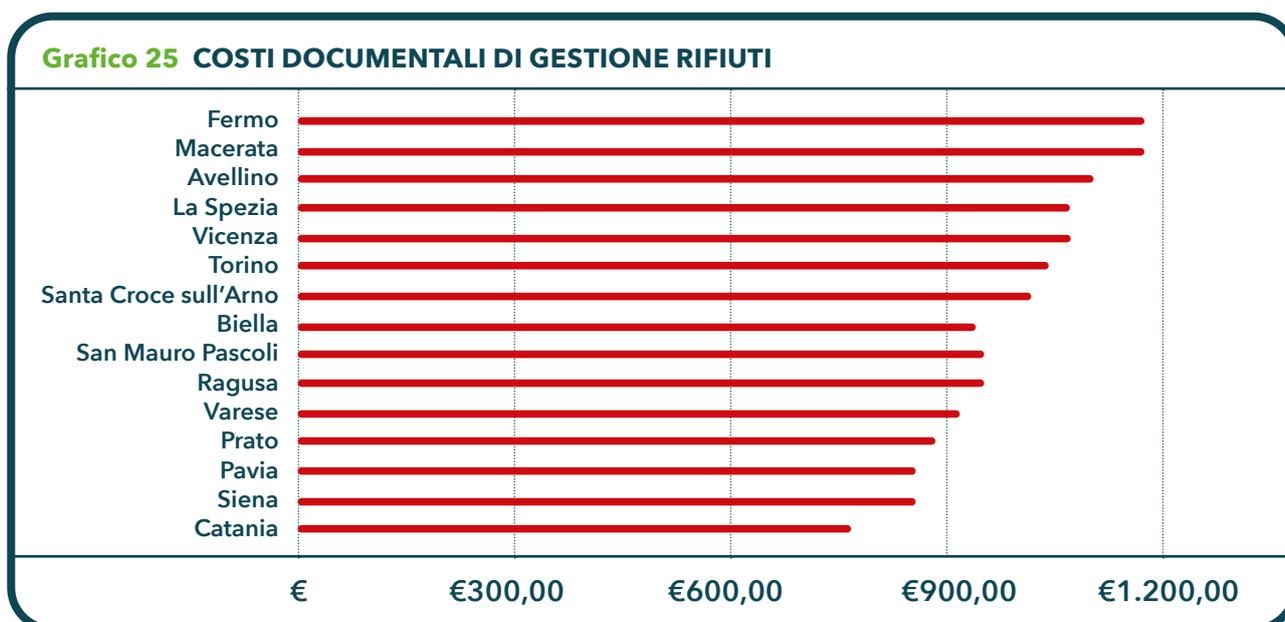
3.3 I costi di gestione dei rifiuti

Nel presente paragrafo si analizzano i costi di gestione dei rifiuti tessili e della lavorazione pelli. In particolare, sono esaminate le seguenti voci di costo con riferimento agli adempimenti documentali¹⁴:

- i costi relativi alla tenuta annuale del registro di carico e scarico, sia i costi diretti che indiretti;
- i costi relativi al formulario diretti e indiretti;
- i costi relativi al MUD;
- i costi per tipologia di analisi per la caratterizzazione chimico-fisica dei rifiuti;
- i costi relativi al test di cessione richiesto dagli impianti.

L'analisi ivi riportata è da ritenersi non esaustiva in quanto comprende le sole voci richieste durante la fase di indagine. In merito ai costi per la caratterizzazione dei rifiuti è da sottolineare la generale sottostima circa la loro rilevazione. Il dato varia sia in base al tipo di impianto di destinazione dei rifiuti, sia al tipo di impresa che, indipendentemente dalla propria struttura, produce differenti tipologie e volumi di rifiuti. Per ciò che concerne i costi relativi alla consulenza ricevuta per la preparazione della documentazione inerente alla gestione dei rifiuti, essi non sono stati inseriti poiché non incidono direttamente sullo studio qui esposto. Tuttavia, si può stimare una differenza percentuale tra distretti che raggiunge punte del 150%, con costi in alcune aree che superano i 1.000 €, a fronte di altri in cui sono richiesti circa 400 €. I costi di smaltimento complessivi ammontano a circa 3000 € in media e sono strettamente correlati al quantitativo di rifiuti conferito. Inoltre, sono incluse nel calcolo le spese per gli strumenti necessari alla raccolta e al trasporto dei rifiuti. Dalla comparazione distrettuale tra le realtà territoriali oggetto dell'indagine da cui sono pervenuti dei dati di costo completi, emerge una generale disomogeneità.

¹⁴ I costi diretti di acquisto e vidimazione dei registri di carico e scarico e formulario vanno da 50 a 100 € e a questi si aggiungono 200 in media per spese di consulenza.



Si evidenzia una differenza percentuale del 62% tra il distretto con i costi più elevati e quello con i costi meno elevati. Non sono stati quantificati gli oneri di conferimento in discarica dei rifiuti, in quanto la situazione è divergente nei vari territori e registra un aumento di costi al centro e al sud, a causa della scarsità di impianti.

4. Attività di recupero degli scarti

Quando non è possibile configurare gli scarti di produzione come sottoprodotto si apre lo scenario del recupero. In un'ottica di economia circolare, abbiamo poi ipotizzato che l'azienda voglia organizzarsi per valorizzare attraverso il recupero/riciclo anche i propri scarti classificati come rifiuto. Al fine di indagare questo aspetto, l'impresa tipo svolge anche attività di recupero di rifiuti in via semplificata.

Le procedure semplificate, immaginate nel caso tipo, rappresentano una deroga all'autorizzazione all'esercizio di recupero di rifiuti.

Infatti, in un'ottica di economia circolare, per le attività di recupero e in attuazione della disciplina comunitaria, l'ordinamento italiano ha previsto che a determinate condizioni, alcune attività di recupero possano essere realizzate attraverso una comunicazione alla provincia territorialmente competente.

La normativa¹⁵ prevede una richiesta di inizio attività da presentare alla provincia (ora al SUAP) e dopo 90 giorni la possibilità di operare in concreto.

Le procedure semplificate oggetto dell'indagine rappresentano una deroga di legge all'autorizzazione all'esercizio di una attività di recupero di rifiuti. Esse sostituiscono esclusivamente l'autorizzazione all'esercizio di una attività, prevista in via ordinaria dagli artt. 208-209-210-211 del decreto legislativo 152/2006.

L'iscrizione alle procedure semplificate della provincia, dunque, non sostituisce alcuna autorizzazione necessaria per lo svolgimento dell'attività dell'impresa né autorizza la costruzione di impianti¹⁶. Essa non è conseguente ad una valutazione preventiva come per le procedure ordinarie, ma soltanto ad una verifica d'ufficio della sussistenza dei requisiti e dei presupposti richiesti. Ne consegue che l'imprenditore che invia la comunicazione di inizio attività e la firma, sottoscrive anche che l'impianto nel quale si svolgono le operazioni di recupero comunicate è già stato realizzato ed ha ottenuto tutte le autorizzazioni necessarie per operare, assumendosi la responsabilità di eventuali dichiarazioni non corrispondenti al vero.

Dalla data di presentazione della predetta comunicazione va calcolata la scadenza, fissata in 5 anni. Inoltre, le richieste di eventuali integrazioni per le attività di recupero dei rifiuti già comunicate ed iscritte nel registro provinciale, possono essere accettate soltanto ove non comportino la modifica sostanziale delle operazioni di recupero stesse. La provincia si avvale, per i controlli periodici e per l'accertamento delle violazioni, dell'Arpa e della polizia provinciale.

Dall'indagine risulta che gli adempimenti richiesti in fase di avvio dell'impianto di recupero sono: l'istanza, la relazione e la planimetria dei locali in cui realizzare l'impianto per un costo medio per la preparazione della documentazione pari a oltre 1000 €.

Tuttavia i comuni di Vicenza, Rimini, Frosinone, Ragusa e Varese richiedono anche le analisi dei rifiuti; Forlì (San Mauro in Pascoli) altri documenti di impatto acustico e Pisa (Santa Croce sull'Arno) l'elenco dei codici che si intende recuperare.

¹⁵ Il legislatore comunitario ha consentito agli Stati membri di derogare all'obbligo di autorizzazione, soltanto al fine di favorire determinate tipologie di attività e metodi di trattamento dei rifiuti a minore impatto ambientale e sulla salute. In particolare, l'art. 24 della direttiva 2008/98/CE (trasfuso negli artt. 214- 216 del Codice dell'ambiente) ha disciplinato le deroghe all'obbligo di preventiva autorizzazione, applicabili a determinati tipi di attività, quali lo smaltimento dei propri rifiuti non pericolosi nei luoghi di produzione (non ancora operativo nel nostro ordinamento in mancanza del previsto decreto ministeriale attuativo) ed il recupero di rifiuti (pericolosi e non pericolosi), mentre l'art. 25 indica le condizioni necessarie per l'applicazione di tale disciplina derogatoria.

¹⁶ Per impianto già costruito si intende la struttura fissa nella quale avvengono le operazioni di recupero e non i singoli macchinari, per il cui uso non sono previste autorizzazioni e condizioni particolari, se non quelle del rispetto delle norme di sicurezza.

La tempistica solitamente viene rispettata, tranne in alcuni comuni i quali segnalano la conclusione in 6 mesi o oltre 1 anno a causa di numerose integrazioni via via richieste all'istanza: Fermo (Sant'Elpidio a mare), Macerata (Morrovalle), Pisa (S Croce sull'Arno), Prato e Modena.

Come già accennato, solitamente la comunicazione va inviata al SUAP; mentre Torino e Solofra la inviano anche alla provincia, Biella solamente alla provincia; invece Varese, Vicenza e La Spezia anche ad ARPA, comune e provincia.

Grafico 26 AVVIO DI UN IMPIANTO DI RECUPERO: IL SUAP NON È L'UNICA INTERFACCIA



5. I controlli

L'altro cardine attorno al quale si esplica il modello ambientale è quello dei controlli ispettivi (fatti di verifica, analisi, monitoraggio, valutazioni, ispezioni) e della conseguente attività sanzionatoria posta in essere dalle autorità in seguito all'accertamento di illeciti.

Il potere di controllo ha carattere strumentale rispetto al momento autorizzatorio, quasi a completamento del regime amministrativo al quale sono sottoposte attività ed impianti, ma si configura in modo atipico. Viene, infatti, esercitato da enti diversi sullo stesso argomento (numerose autorità verificano atti o attività dei privati valutandone la conformità alle regole) e manca di parametri oggettivi ed unici.

In generale, data la varietà delle regole in materia ambientale (norme primarie e regole tecniche), vengono effettuati controlli tecnici e amministrativi molto spesso in sequenza per cui le risultanze dei primi si riflettono e condizionano i secondi. Allo stesso modo discrezionalità tecnica e amministrativa coesistono.

Le ispezioni, che derivano dal termine latino *inspicere* (guardare dentro), dovrebbero risolversi nella semplice conformità di fatti e procedure rispetto alle norme, chiaramente senza rinunciare ad un esercizio ragionevole della discrezionalità. Al contrario, nonostante la regolamentazione in materia ambientale debba essere trattata in modo settoriale, e per standard tecnici, permane un'eccessiva discrezionalità in capo alle autorità di controllo, che si traduce in diverse interpretazioni sugli stessi argomenti nel territorio nazionale.

Grafico 27 LE AUTORITÀ COMPETENTI AD ESEGUIRE I CONTROLLI SULLA GESTIONE DEI RIFIUTI



NAS



NOE



POLIZIA
MUNICIPALE



EX CORPO
FORESTALE
DI STATO



GUARDIA
DI FINANZA



ARPA

Con particolare riferimento alla gestione dei rifiuti e alle procedure messe in atto per il loro recupero, la farraginosità burocratica e normativa (che non consente di distinguere agevolmente cosa sia rifiuto e cosa invece materia prima seconda) favorisce ancor di più discrezionali interpretazioni da parte degli organi di controllo.

PROPOSTA

Favorire un'interpretazione e applicazione uniforme della norma da parte degli organi di controllo, attraverso l'adozione di linee guida nazionali.

6. Economia circolare: i nodi da sciogliere

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, si desume come il modello di produzione lineare, che ha caratterizzato tradizionalmente la nostra storia industriale, si è rivelato insostenibile, poiché comporta un grande spreco di valore e di risorse ed un enorme impatto ambientale. Per cui è necessario superare il modello basato sul prendi - produci - smaltisci in favore di quello di riduzione o recupero, riciclo e riuso del fine vita di prodotti e materiali.

La competitività delle imprese dipende anche dall'efficienza nella gestione del ciclo dei rifiuti. Dai dati ottenuti nell'indagine si comprende che le imprese cercano di districarsi nel labirinto di norme e adempimenti richiesti per attuare politiche sostenibili ma con tanti dubbi e pochi riconoscimenti. Al contrario, come evidenziato dai distretti del centro e sud Italia gli ingenti costi da sostenere fanno perdere competitività al settore rispetto ai competitors stranieri. Negli ultimi anni, infatti, dato anche il deficit di impianti per recupero/riciclo, i costi di gestione dei rifiuti - soprattutto pericolosi - sono quasi triplicati.

Non vi è dubbio che la via del recupero andrebbe sempre preferita, ma gli operatori sono frenati dalla confusione normativa e giurisprudenziale. Inoltre anche il settore tessile ha sofferto negli ultimi anni le problematiche che hanno caratterizzato la disciplina dell'end of waste, a seguito della Sentenza del Consiglio di Stato del 28 febbraio 2018. La questione ha fortunatamente avuto una evoluzione positiva e alcuni successivi interventi normativi (tra cui da ultimo il recente DL semplificazioni) hanno consentito il ripristino delle autorizzazioni c.d. caso per caso a livello regionale. Oltre a ciò però il settore tessile, come altri, percepisce la necessità di emanare uno specifico decreto end of waste di settore che potrebbe ulteriormente agevolare la nascita e l'operatività degli impianti, con importanti benefici per la valorizzazione delle materie prime seconde derivanti dagli scarti tessili.

Riassumendo, oltre a quanto evidenziato, i principali problemi riscontrati dal settore riguardano:

- la scarsa valorizzazione e le difficoltà nell'uso di materiali riciclati nei processi produttivi, a discapito dell'approccio in chiave di circolarità delle risorse.
- la necessità di accrescere la sensibilizzazione da parte delle imprese e maggiore relazione tra loro. Infatti, le piccole imprese sono sempre più consapevoli dei vantaggi della chiusura dei cicli e del miglioramento dell'efficienza delle risorse, del risparmio dei costi delle materie prime, ma trovano gli ostacoli nella transizione insormontabili, sia in termini di risorse finanziarie che di capacità tecniche, che di certezza giuridica.

Oltre alle barriere di tipo propriamente tecnico, per l'attività di recupero dei rifiuti persistono ostacoli di tipo burocratico e ancor prima normativo che rende complesse ed onerose (sia in termini economici che di tempo) le procedure e gli adempimenti, in non pochi casi (che negli ultimi tempi sono andati aumentando) finiscono con l'ostacolare in misura più o meno importante qualunque possibilità di gestione dei rifiuti. Tra gli ostacoli più rilevanti in tema di recupero e riciclo vi è quello connesso alla complessità dei prodotti tessili sui materiali che compongono i vari tessuti e che vedono la presenza di sostanze chimiche potenzialmente pericolose e di vari accessori (bottoni, cerniere, etichette) che vanno eliminati prima dell'introduzione del materiale nel nuovo ciclo produttivo.

In questa materia l'incertezza dei tempi e degli esiti dei procedimenti amministrativi derivante non solo dalla spesso eccessiva "prudenza" nell'effettuare i controlli e nell'approccio troppo formale delle norme talvolta confliggente con la volontà di accelerare il processo di transizione ecologica.

Tutto questo fa sì che circa l'80% degli scarti diventa un rifiuto senza poter essere reimmesso nel ciclo produttivo.

Davanti ad un approccio restrittivo del legislatore e degli enti preposti al controllo e al rilascio delle autorizzazioni si rende conveniente e preferibile ancora la gestione dei residui di produzione come rifiuto penalizzandone le opportunità di valorizzazione come sottoprodotto ovvero l'avvio di tali residui ad operazioni di riciclo/ recupero. Al di là delle descritte problematiche burocratiche, rispetto alle opportunità di adottare percorsi di economia circolare da sempre le imprese lamentano l'assenza di qualsiasi forma di agevolazione volta a premiare tali comportamenti.

Al proposito, si riporta l'esperienza virtuosa della regione Sicilia. A Ragusa è buona pratica consentire una detassazione sulla tassa comunale sui rifiuti per le imprese che adottano modelli di Economia Circolare.

Inoltre, la regione Sicilia riconosce contributi a fondo perduto fino al 50% per le spese ammissibili progetti di investimento appartenenti alle seguenti tipologie:

- progetti finalizzati alla realizzazione di nuovi elementi di design;
 - progetti finalizzati all'introduzione nell'impresa di innovazioni di processo produttivo;
 - progetti finalizzati alla realizzazione e all'utilizzo di tessuti innovativi;
 - progetti ispirati ai principi dell'economia circolare finalizzati al riciclo di materiali usati o all'utilizzo di tessuti derivanti da fonti rinnovabili;
 - progetti finalizzati all'introduzione nell'impresa di innovazioni digitali.
- Fondimpresa ha deciso di finanziare piani condivisi per la formazione dei lavoratori delle aziende aderenti al Fondo che stanno realizzando un progetto o un intervento di innovazione digitale e/o tecnologica di prodotto e/o di processo.

In particolare, è necessario evidenziare che i problemi del settore producono un effetto moltiplicatore nei casi delle piccole e micro realtà imprenditoriali. Questo perché, generalmente, una micro impresa non è dotata internamente di capacità tecniche, economiche e logistiche in grado di affrontare direttamente e prontamente le nuove dinamiche legate all'economia circolare sia in termini di adempimenti che di interpretazione normativa; diversamente una impresa maggiormente strutturata è dotata di uffici ed aree aziendali preposte allo scopo.

Per questo, tra gli obiettivi dell'indagine vi è quello di dimostrare che è necessaria una modulazione delle misure pensate in tema di economia circolare in proporzione alla dimensione dell'impresa. Diversamente, in mancanza di una graduazione, la realtà che l'osservatorio ha fotografato mette in luce un gap sociale, oltre che economico-produttivo, fra chi potrà cogliere la sfida della transizione ecologica avendone i mezzi, le conoscenze, le capacità logistiche, tecniche e finanziarie, e chi invece (in primis i piccoli) hanno l'animo di contribuire ad un processo più equo e maggiormente sostenibile, ma non sono nelle condizioni di seguire protocolli e processi di riorganizzazione e di ricerca, tarati per la grande scala.

PROPOSTE

1. La semplificazione dei tempi e procedure con chiarezza anche dei soggetti coinvolti (provincia regione ecc) relativamente alle procedure autorizzatorie per l'avvio di piccoli impianti di recupero.
 2. Emanare un Decreto specifico su *End of waste* tessile e della lavorazione delle pelli
-

Accanto alle proposte di semplificazione, per accompagnare le imprese nell'attuazione di politiche di economia circolare, è necessario:

- Favorire iniziative di simbiosi industriale in grado di coinvolgere anche le imprese più piccole, al fine di favorire concretamente la valorizzazione degli scarti di produzione come risorse lungo tutta la filiera.
 - Indirizzare in maniera efficace le risorse a disposizione al fine di sostenere gli investimenti delle imprese.
 - Favorire campagne di sensibilizzazione e informazione sui temi dell'economia circolare, anche attraverso l'apporto delle associazioni di categoria, destinate alle imprese e ai consumatori.
 - Favorire lo sviluppo di una dotazione impiantistica per il settore, favorendo così una migliore gestione e riducendone i costi.
 - Individuare misure e strumenti in grado di valorizzare il mercato delle materie prime seconde per il settore.
-

BUROCRAZIA VS ECONOMIA CIRCOLARE IL CASO DELLA MODA



AUTORIZZAZIONE UNICA AMBIENTALE FINO A
30
ADEMPIMENTI PER EMISSIONI E SCARICHI

PRODUZIONE



SOTTOPRODOTTO
UNA MINIERA D'ORO
OSTAGGIO DELLA BUROCRAZIA

SOTTOPRODOTTO

RIFIUTI

SCARTI DI PRODUZIONE



CONFERENZA DEI SERVIZI

TEMPI DI CONVOCAZIONE **FINO A 120 GIORNI**

TEMPI DI CONCLUSIONE IN MEDIA **DA 1 A 2 ANNI**

COSTI IN MEDIA **2500 €**

SMALTIMENTO

SMALTIMENTO

FINO A
10
ANALISI

PER CLASSIFICARE
I RIFIUTI

OLTRE
3000€

ALL'ANNO
PER COSTI DI
GESTIONE RIFIUTI

FINO A
3
AUTORITÀ

PER EFFETTUARE
CONTROLLI

L'80%

DEGLI SCARTI DIVENTA
RIFIUTO A CAUSA DEGLI
OSTACOLI NORMATIVI

RIFIUTI

RECUPERO

IMPIANTI DI RECUPERO

FINO A
6
MESI

PER OTTENERE
L'AUTORIZZAZIONE IN
FORMA SEMPLIFICATA

OLTRE
1000€

PER PRESENTARE
L'ISTANZA

3
ENTI
DIVERSI

AI QUALI PRESENTARE
L'ISTANZA:
SUAP, PROVINCIA, ARPA

MANCANO LINEE GUIDA
END OF WASTE



**OSSERVATORIO
COMUNE CHE VAI
BUROCRAZIA CHE TROVI**

CAPITOLO 4

Conclusioni e proposte

Conclusioni

Dall'analisi delle pagine precedenti, si comprende come i tempi della burocrazia sono molto più lenti di quelli immaginati per la transizione ecologica. Dobbiamo proteggere il territorio e sensibilizzare le imprese ma allo stesso tempo dimostrare che oltre ad avere buone idee ci sono anche gli strumenti giusti per realizzarle.

In linea generale, si riscontra ancora una PA a due velocità, fatta di ritardi, inefficienze e troppi enti coinvolti, che non dà risposte univoche. Accanto a questa alcune best practice di comuni che hanno messo a punto le loro procedure per snellire il valore burocratico delle imprese. L'indagine conferma ancora una burocrazia difensiva, che chiede lo stesso documento in formato digitale e cartaceo, che allunga i tempi per l'entrata in vigore delle nuove misure per non sbagliare per primo e non agisce esprimendo parere se non dopo aver acquisito un surplus di pareri e documentazioni esplicite, preferendo comunque richiedere all'utente anche quegli atti e documenti che potrebbero essere reperiti in banche dati in uso da altre PA o addirittura un altro ufficio dello stesso ente.

Le Amministrazioni posseggono un enorme mole di dati di ogni natura e anziché utilizzarli in modo strategico, al fine di prendere decisioni mirate ed efficaci per l'intera collettività, ne limitano al minimo l'utilizzo.

Come scriveva Weber la burocrazia rappresenta il processo di disincanto del mondo nell'amministrazione della res publica, ma non è soltanto colpa degli adempimenti o dell'apparato tecnico.

Per arrivare ad una reale semplificazione è sicuramente necessario potenziare l'aspetto della digitalizzazione, non intesa solo come utilizzo del mezzo tecnologico quanto più nel considerare il digitale il primo ed unico metodo di acquisizione dei dati, non sempre affiancato a quello cartaceo. Non di rado si assiste ad un utilizzo infinitesimale delle potenzialità tecnologiche disponibili, poiché si fatica a far nascere e sviluppare esclusivamente in formato digitale un provvedimento amministrativo e dall'altro lato si riscontra uno scarso sfruttamento dell'interoperabilità tra sistemi operativi PA.

Altro fattore di complicazione è la sovrapposizione delle competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali che ha creato un vero e proprio caos legislativo e amministrativo a causa della modifica del titolo V della Costituzione del 2001, a cui è seguita una scarsa capacità di operare nel solco del principio della leale collaborazione.

Di conseguenza, ci troviamo di fronte ad una smisurata produzione di norme provenienti da soggetti istituzionali diversi che sono accomunati dall'impulso di normare qualsiasi compor-

tamento e azione, e non fanno tesoro ad esempio delle esperienze di altri paesi che, invece, hanno delineato una cornice di regole entro le quali si muove un'azione re-sponsabile dei cittadini senza opprimere imprese e cittadini nell'espressione delle loro libertà.

Come si evince dalla misurazione, le troppe norme limitano le libertà fondamentali (nulla è permesso se non esplicitamente previsto) e rafforzano il potere degli uffici (per dirla come Vincent de Gournay). In più, non seguendo un filo logico le stesse autorità deputate al controllo non sanno orientarsi su quale comportamento o interpretazione assumere in modo univoco in un dato territorio.

Questo determina nelle imprese e nei cittadini una condizione di incertezza interpretativa e un continuo destreggiarsi tra norme contraddittorie e chiaramente alimenta uno scetticismo verso le istituzioni.

Come si fa a riconquistare la fiducia?

Non bisogna eliminare o semplificare tout court i passaggi burocratici, ma creare le condizioni per cui avere bisogno della burocrazia, liberalizzando e fornendo realmente valore pubblico al servizio del cittadino e delle imprese.

Attualmente, ogni adempimento burocratico è legato ad un numero indefinito di altri adempimenti dai quali dipende e sui quali incide. Spezzare questa catena non implica necessariamente eliminare, perché al contrario vengono a crearsi buchi nel sistema che innescano circoli viziosi e rimandi reciproci tra fonti.

Occorre ritrovare lo spirito e la natura della semplificazione e utilizzare gli strumenti "bottom up", ovvero "dal basso verso l'altro", per instaurare dialoghi a livello locale con le istituzioni, come con questa indagine, in modo da emergere sia le necessità individuali, che ogni contesto o settore si trova ad affrontare per attuare la transizione che valutare insieme le soluzioni più appropriate per realizzare una transizione ecologica meno burocratica e più sociale. "L'alleanza proposta", intesa come proposta di collaborazione con le istituzioni rappresenta, in questo senso, riprendendo le parole di Papa Francesco nell'enciclica Fratelli tutti, uno strumento politico privilegiato per poter "incontrarci in un noi che sia più forte della somma di piccole individualità".

Proposte

L'indagine "Comune che vai burocrazia che trovi" presenta alcune proposte di semplificazione partendo dalla disamina dei capitoli precedenti.

Sono misure richieste dalle imprese che lottano ogni giorno con la complessità di norme e procedure. Lo scopo è l'eliminazione di regole inutili, ridondanti e procedure complesse che allungano i tempi di realizzazione dei progetti e quindi di fatto minano la competitività e produttività delle imprese. In questo quadro, una transizione burocratica può essere realizzata tenendo presente tre aspetti.

Primo, una migliore qualità della regolazione, mediante strumenti come una attenta valutazione di impatto della regolamentazione sui destinatari (Le imprese di piccole dimensioni). Secondo, sul lato della semplificazione organizzativa, potenziando la digitalizzazione in tutti gli uffici e fasi del procedimento amministrativo.

Terzo, con riguardo alla semplificazione procedimentale, sottraendo o modificando fasi e oneri della sequenza decisionale e semplificando gli adempimenti richiesti alle imprese.

Attività di installazione di impianti

1. Adeguamento dell'intervallo temporale tra i corsi di aggiornamento alle norme tecniche (che vengono modificate con cadenza quadriennale/quinquennale)
 2. Uniformare la scadenza degli attestati, che differisce a livello regionale, poiché non è chiaro con quale frequenza triennale vadano effettuati gli aggiornamenti.
 3. Unificare i catasti informatici con un'unica piattaforma nazionale
 4. Prevedere un glossario nazionale per le attività ispettive utile a rendere univoche le interpretazioni normative sul territorio
 5. Creare un organismo di controllo regionale unico ed un sistema unico di acquisto bollini per i contributi relative alle ispezioni sugli impianti
 6. Predisporre una piattaforma nazionale per l'invio della dichiarazione di conformità
 7. Rivedere complessivamente la disciplina dei RAEE ed in particolare intervenire con una completa revisione del DM 65/2010.
 8. Unificare la documentazione relativa alla gestione rifiuti e alla gestione dei RAEE attualmente caratterizzata da modulistica ed adempimenti diversi che generano confusione negli operatori
 9. Eliminare la doppia iscrizione all'Albo gestori ambientali e prevedere una categoria semplificata di iscrizione per il trasporto dalla sede del cliente alla sede dell'azienda
 10. Rendere operativa la disposizione volta ad agevolare il trasporto di piccole quantità di rifiuti attraverso la sola compilazione del documento di trasporto (DDT) al posto del formulario
 11. Istituire una cabina di regia dedicata al coordinamento delle attività di ispezione e di controllo
-

PROPOSTE

Moda

1. Prevedere la riduzione dei tempi delle istruttorie autorizzative e semplificazione della documentazione da allegare all'istanza.
 2. Prevedere una piattaforma unica regionale per la gestione totale del procedimento in AUA dall'inserimento dell'istanza da parte delle imprese fino al rilascio dell'autorizzazione prevedendo anche l'interoperabilità con tutti gli enti coinvolti.
 3. Semplificare e razionalizzare la disciplina del sottoprodotto, come avviene per le biomasse residuali. Vi è l'opportunità di prevedere percorsi semplificati per alcune tipologie di scarti del settore tessile e calzaturiero facilmente classificabili come sottoprodotto.
 4. Favorire un meccanismo che faciliti ai produttori di rifiuto nella classificazione attraverso l'utilizzo di informazioni a sua disposizione evitando così il proliferare di richieste di analisi per la classificazione del rifiuto laddove non richieste.
 5. Favorire un'interpretazione e applicazione uniforme della norma da parte degli organi di controllo, attraverso l'adozione di linee guida nazionali.
 6. La semplificazione dei tempi e procedure con chiarezza anche dei soggetti coinvolti (provincia regione ecc) relativamente alle procedure autorizzatorie per l'avvio di piccoli impianti di recupero.
 7. Emanare un Decreto specifico su *End of waste* tessile e della lavorazione delle pelli.
-

Transizione burocratica ed ecologica:

1. Favorire iniziative di simbiosi industriale in grado di coinvolgere anche le imprese più piccole, al fine di favorire concretamente la valorizzazione degli scarti di produzione come risorse lungo tutta la filiera.
 2. Indirizzare in maniera efficace le risorse a disposizione al fine di sostenere gli investimenti delle imprese.
 3. Favorire campagne di sensibilizzazione e informazione sui temi dell'economia circolare, anche attraverso l'apporto delle associazioni di categoria, destinate alle imprese e ai consumatori.
 4. Favorire lo sviluppo di una dotazione impiantistica per il settore, favorendo così una migliore gestione e riducendone i costi.
 5. Individuare misure e strumenti in grado di valorizzare il mercato delle materie prime seconde per il settore.
-

