

F. Iraldo - Scuola Superiore
Sant'Anna di Pisa e Iefe
Bocconi (Milano).
M. Melis - Iefe Bocconi

NORME PIÙ SEMPLICI E AGEVOLAZIONI

Semplificazione normativa e agevolazioni a favore delle aziende dotate di una certificazione ambientale: esperienze e linee evolutive.

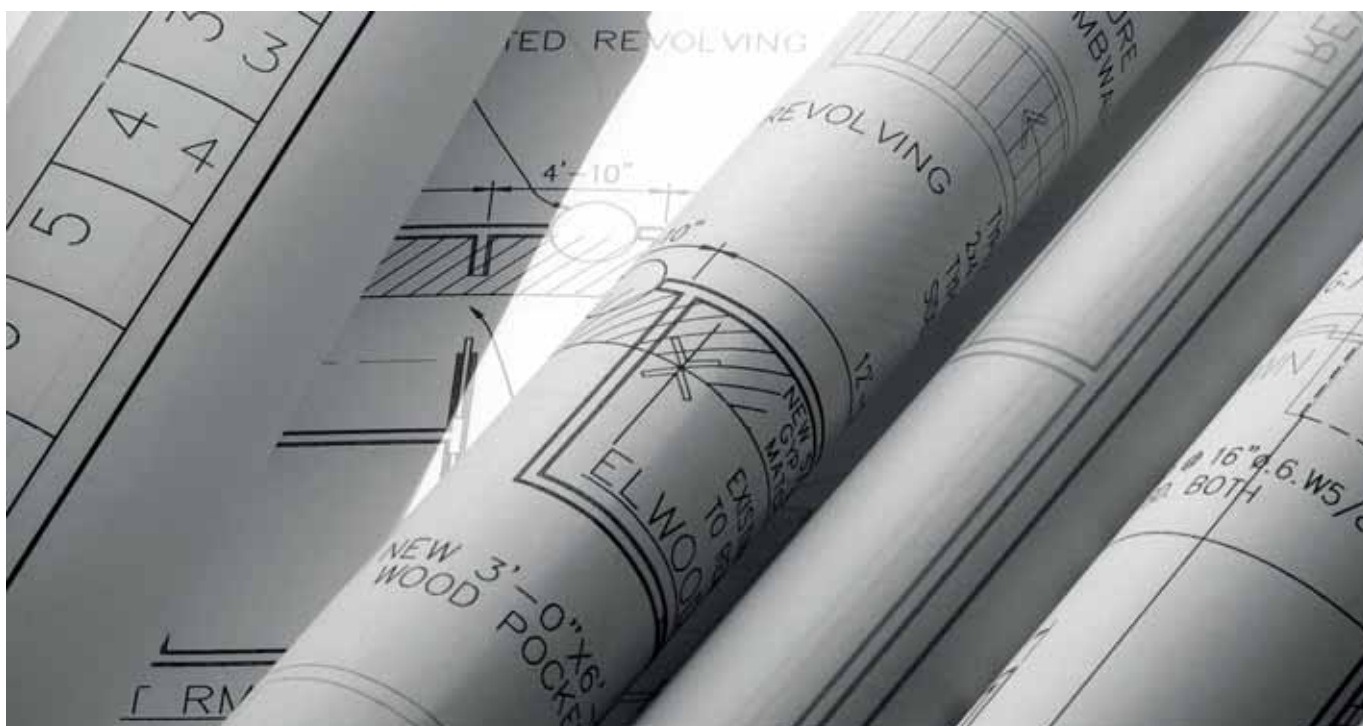
Il tema della semplificazione normativa, con particolare riferimento ai procedimenti amministrativi in campo ambientale, rappresenta da sempre uno degli argomenti di maggiore interesse per le aziende impegnate nella gestione ambientale. Tali procedimenti mostrano spesso un notevole grado di complessità e lentezza, in gran parte legato al fatto che il rilascio di autorizzazioni e permessi comporta un attento esame, da parte della Pubblica Amministrazione (PA), di una mole notevole di documentazione tecnico-scientifica, ovvero implica il coinvolgimento di numerosi soggetti (Enti locali, Arpa, Asl, Vigili del Fuoco ecc.), ciascuno dei quali preposto alla tutela di specifici interessi pubbli-

ci. Ugualmente gravosi sono gli adempimenti che da questi procedimenti derivano, posti a tutela di tale complesso intreccio di interessi di salvaguardia del bene pubblico.

Non sono mancati, nel tempo, tentativi legislativi mirati a rendere più snelli i procedimenti amministrativi¹. In materia ambientale, in particolare, diversi sono stati i tentativi legislativi compiuti a livello nazionale e regionale con l'obiettivo di semplificare i procedimenti legati alla gestione di autorizzazioni e adempimenti, valorizzando la registrazione Emas e la certificazione Iso 14001 quali condizioni privilegiate per l'applicazione di tali misure. A questi tentativi si è affiancata l'adozione di una serie di misure normative

volte, più in generale, a riconoscere l'impegno delle aziende certificate² a favore di una corretta gestione ambientale, attraverso forme di incentivo e agevolazione di diversa natura: amministrativa, fiscale, economico-finanziaria ecc.

A fronte della varietà di provvedimenti adottati, la previsione di misure di incentivo e semplificazione non si è sempre concretizzata in un reale beneficio per le aziende certificate. Non di rado, queste misure hanno manifestato criticità sul piano applicativo, che si sono tradotte nell'inapplicabilità di fatto dei relativi provvedimenti, ovvero in una loro attuazione con modalità e tempi che hanno fatto venir meno la *ratio* alla base della loro adozione. In



certificazione ambientale

Tipologia di agevolazione /semplificazione	Esempi
Amministrative	Semplificazione degli adempimenti relativi al rilascio e al rinnovo delle autorizzazioni ambientali: <ul style="list-style-type: none"> - estensione della durata delle autorizzazioni - definizione di tempi ridotti per l'espletamento delle attività istruttorie - riduzione degli oneri connessi alla produzione dei dati e delle informazioni da presentare in sede di istruttoria delle pratiche Certezza dei tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi Semplificazioni dei controlli ...
Economico - finanziarie	Predisposizione di finanziamenti a copertura di una percentuale delle spese di implementazione per Emas o Iso 14001 Predisposizione di contributi a favore delle organizzazioni che introducono un Sga secondo il Reg. Emas e/o la norma Iso 14001 Riduzione delle garanzie finanziarie che devono essere prestate per l'esercizio di determinate attività (es. bonifica di siti o di beni) ...
Fiscali	Riduzione di aliquote sulle imposte e sgravi di tasse Incremento degli importi dei crediti di imposta per l'assunzione di nuovi dipendenti ...
Amministrativo -fiscali	Predisposizione di database per pratiche presentate da aziende Emas al fine di una loro evasione prioritaria Riconoscimento di maggiori punteggi nei bandi di gara a favore delle aziende certificate ...

Tabella - Forme di agevolazione e semplificazione amministrativa a favore delle aziende certificate aggregate per tipologia.

altri casi, la previsione e l'applicazione di alcune forme di agevolazione e semplificazione è stata limitata a singoli contesti territoriali o settoriali. In questo quadro, risulta utile passare in rassegna le principali forme di semplificazione e agevolazioni esistenti nel panorama nazionale e locale, evidenziando gli elementi che ne hanno, di volta in volta, ostacolato la piena efficacia ovvero determinato il successo (si veda la Tabella per un quadro riepilogativo).

Le semplificazioni amministrative e sui controlli

Tra le forme di semplificazione a favore delle aziende certificate, vi sono anzitutto quelle connesse al ruolo di regolazione (e vigilanza) che le autorità esercitano in sede di rilascio e di rinnovo delle autorizzazioni all'esercizio degli impianti. Gli iter amministrativi possono essere particolarmente complessi, sia in termini di durata dei procedimenti e delle pratiche di istruttoria, sia in termini di produzione, da parte dell'impresa che chiede l'autorizzazione, della documentazione necessaria ad istruire tali pratiche. In quest'ambito, il

riconoscimento dell'impegno delle aziende certificate comprende tutte quelle forme di agevolazione che hanno, come finalità principale, quella di semplificare i procedimenti istruttori.

Nel panorama nazionale, tra le principali misure esistenti in questo campo vi sono quelle previste in materia di rilascio dell' "Autorizzazione Integrata Ambientale" (Aia), provvedimento che autorizza l'esercizio di un impianto o di parte di esso a determinate condizioni, mirate a garantire la conformità ai requisiti del DLgs. n. 59/2005, di recepimento della direttiva comunitaria Ippc³. La disciplina si applica alle autorizzazioni necessarie per esercitare le attività specificate nell'allegato I dello stesso decreto⁴ e prevede due fondamentali agevolazioni:

- l'estensione della durata delle autorizzazioni rilasciate a favore delle aziende certificate (pari, rispettivamente, a otto anni per le aziende Emas e a sei anni per le aziende Iso 14001, a fronte dei cinque anni previsti per le aziende non certificate);
- la possibilità di utilizzare i dati e le informazioni prodotti nell'ambito del Sistema di Gestione Ambientale (Sga) certificato ai

fini della presentazione della domanda di autorizzazione.

L'applicazione di tali misure (circonscritta alle sole aziende operanti in regime Aia) ha dato risultati inferiori alle aspettative, soprattutto con riferimento alla seconda delle due semplificazioni descritte. In assenza, infatti, di una normativa specifica che entrasse nel merito delle tipologie di documenti prodotti nell'ambito di un Sga certificato utilizzabili quale documentazione ufficiale riconosciuta nella procedura di rilascio dell'Aia (si pensi, ad esempio, alla Dichiarazione Ambientale, o a parti di essa, in ambito Emas), dei requisiti di forma e di contenuto di tali documenti necessari per far valere tale riconoscimento e delle modalità con cui le PA potessero procedere allo stesso riconoscimento nell'ambito dell'attività istruttoria di rilascio dell'autorizzazione, l'agevolazione è rimasta, di fatto, inapplicata.

Con riferimento alle semplificazioni degli adempimenti relativi al rinnovo delle autorizzazioni, un posto di rilievo spetta all'art. 18 della L. 93/2001, che prevedeva il diritto, per le aziende Emas, ad ottenere il rinnovo delle autorizzazioni ambientali legate all'e-

esercizio di un impianto in tema di emissioni in atmosfera, scarichi idrici e Ippc, presentando una semplice autocertificazione.

A fronte della portata innovativa di tale misura, l'articolo 18 della sopracitata legge ha avuto un'applicazione molto limitata, in parte legata a difficoltà interpretative nella sua lettura⁵ e alla mancata previsione, anche in questo caso, di specifiche modalità attuative della misura stessa. Nonostante la scarsa chiarezza definitoria e applicativa e la previsione limitata all'Emas, l'art. 18 si è distinto fra le forme di semplificazione soprattutto per la *ratio* sottesa alla legge più che per i suoi contenuti: consentendo alle aziende Emas di non doversi sottoporre all'iter di rinnovo delle autorizzazioni ambientali, il legislatore ha mostrato di riconoscere grande valore a questo strumento, dichiarando implicitamente che l'adozione di un Sga "registrato" può risultare un sistema efficace per la protezione dell'ambiente e di garanzia dell'osservanza delle norme. Il successivo art. 209 del Testo Unico in materia ambientale⁶ ha recepito il dettato dell'articolo 18, stabilendo che, in sede di espletamento

certificazione ambientale

delle procedure previste per il rinnovo delle autorizzazioni all'esercizio di un impianto, ovvero per il rinnovo dell'iscrizione all'Albo di cui all'articolo 212 dello stesso TU, le imprese registrate Emas o certificate Iso 14001 possano sostituire tali autorizzazioni o il nuovo certificato di iscrizione al suddetto Albo con autocertificazione resa alle autorità competenti⁷. Questo atto normativo ha incluso nuove forme di certificazione volontaria (oltre ad Iso 14001, anche Ecolabel), ma la sua effettiva applicazione è rimasta altrettanto circoscritta, per non dire inesistente, rispetto al precedente articolo 18 della L. 93/2001. Più in generale, uno degli elementi che maggiormente contribuiscono ad appesantire gli adempimenti amministrativi a carico delle imprese riguarda il fatto che i procedimenti di rilascio o rinnovo di autorizzazioni e permessi richiede spesso tempi molto lunghi per l'espletamento. A fronte di tali inefficienze, sia a livello nazionale sia locale si stanno compiendo tentativi legislativi nella direzione della rimozione (o della significativa riduzione) di adempimenti amministrativi superflui o eccessivi, ovvero della riduzione dei tempi per il loro espletamento.

Un'interessante misura in questo campo è stata prevista nell'ambito della Legge di semplificazione

e riordino normativo 2009 della Regione Toscana⁸. La Sezione III di tale legge ("Riduzione dei tempi burocratici") è finalizzata, in particolare, a garantire certezza dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi attraverso la previsione, da un lato, di tempistiche chiaramente definite dei procedimenti previsti con atto amministrativo regionale, dall'altro del diritto ad ottenere un indennizzo in caso di ritardo, da parte della PA, nella conclusione di detti procedimenti. In questo quadro, la sopracitata legge ha stabilito che i tempi previsti per far scattare il diritto al risarcimento del danno siano ridotti di un quarto nel caso in cui l'organizzazione che presenta l'istanza sia certificata⁹.

Nel contesto delle complessive finalità semplificatorie della legge toscana, la misura rappresenta una disposizione innovativa (potenzialmente applicabile a tutte quelle fattispecie per cui non è possibile far valere una logica di autocertificazione degli adempimenti), la cui reale efficacia potrà essere valutata nel tempo.

Un approfondimento a parte merita il tema della semplificazione dei controlli. La principale disposizione normativa in questo campo è costituita dall'art. 30 del recente DLgs. 112/2008¹⁰ (convertito in Legge 6 agosto 2008, n. 133), che ha previsto, in sintesi, che per le imprese

certificate i controlli periodici svolti dagli enti certificatori sostituiscono i controlli amministrativi o le ulteriori attività amministrative di verifica, anche ai fini del rinnovo o aggiornamento delle autorizzazioni per l'esercizio dell'attività, rimandando l'individuazione delle tipologie dei controlli e degli ambiti nei quali trova applicazione la disposizione ad un successivo regolamento attuativo¹¹. Nel contesto di un ormai più che consistente ritardo nell'emanazione di tale regolamento (non ancora emanato al momento in cui scriviamo), va comunque osservato come il dettato normativo del citato art. 30 sia carico di implicazioni, sia per le imprese sia per l'intero sistema della certificazione. Senza entrare nel merito di una disamina puntuale dell'articolo 30, ci si attende che la futura emanazione del regolamento attuativo chiarisca perlomeno le principali questioni sollevate dalla disposizione, con riferimento, da un lato, al ruolo e alle attività dei verificatori - che potrebbero mutare sostanzialmente stando al testo letterale dell'articolo - dall'altro alla precisa definizione del campo di applicazione del provvedimento, in termini, anzitutto, di tipologie e ambiti di controllo ricompresi nella disciplina.

Le agevolazioni economico-finanziarie e fiscali

In ambito economico-finanziario e fiscale, diverse sono le misure normative vigenti, in prevalenza mirate alla promozione della diffusione delle certificazioni (soprattutto nei confronti delle Pmi), attraverso la concessione di finanziamenti agevolati - per esempio: finalizzati alla copertura dei costi di attuazione, consulenza e registrazione - ovvero al riconoscimento di maggiori punteggi alle aziende certificate nella partecipazione a bandi pubblici per finanziamenti industriali (si pensi, tipicamente alla Legge 488/-1992, di agevolazione alle attività produttive nelle aree depresse). In questo ambito, le misure che hanno riscosso maggiore successo fra le imprese sono state spesso adottate in singoli contesti regionali e hanno riguar-



certificazione ambientale

dato agevolazioni a carattere strutturale, finalizzate a promuovere concreti miglioramenti ambientali delle imprese attraverso il mantenimento della certificazione nel tempo, rispetto a quelle legate al mero raggiungimento della stessa attraverso il suo finanziamento. Fra le misure più significative vanno citate, in particolare, le agevolazioni sull'imposta regionale sulle attività produttive, introdotte da alcune Regioni sotto forma di riduzione dell'aliquota Irap a favore delle aziende certificate¹².

Un campo in cui è stato dato rilievo sia alla registrazione Emas sia alla certificazione Iso 14001 è quello della riduzione delle fideiussioni e delle garanzie finanziarie nell'ambito degli oneri che le imprese devono sostenere in determinati contesti. La *ratio* alla base dei provvedimenti adottati ha fatto leva, in questo caso, sul riconoscimento della certificazione quale elemento in grado, se

non di eliminare, quantomeno di attenuare le necessità di garanzia finanziaria a copertura dei rischi connessi all'esercizio di attività particolarmente delicate sotto il profilo ambientale, quali la bonifica di siti o di beni o la spedizione transfrontaliera di rifiuti. In questo ambito, se da un lato va registrata una disciplina non omogenea sul piano nazionale, dall'altro si può osservare che fino ad oggi le misure mirate a riconoscere alle aziende certificate una riduzione degli oneri finanziari sono state previste soprattutto con riferimento all'ottenimento di garanzie connesse con fattispecie particolari (quali appunto la bonifica o il trasporto di rifiuti pericolosi), laddove molto meno consistenti sono le agevolazioni previste in relazione alla riduzione delle spese che le imprese si trovano a sostenere nell'ambito dell'"ordinaria" vita aziendale (si pensi, ad esempio, agli oneri relativi alle procedure

di istruttoria e a copertura delle attività di controllo).

Conclusioni

In conclusione, è opportuno evidenziare che l'adozione di un sistema di gestione ambientale rappresenta un interessante "punto di partenza", intorno al quale costruire un nuovo approccio alle relazioni tra soggetto pubblico e privato, fondato su una più ampia collaborazione e trasparenza reciproca, sul riconoscimento del valore della certificazione e sulla possibilità di dar vita a modalità di interazione semplificata. Affinché tali misure dispieghino appieno la loro efficacia, è necessario tuttavia che sussistano una serie di condizioni. Al di là di un'auspicabile omogeneità delle disposizioni sul piano nazionale, in molti casi la reale efficacia di misure potenzialmente molto promettenti 'sulla carta' è stata infatti condizionata dall'assenza di una disci-



ECOTECH
by AGRITECH

AGRITECH s.r.l.

Via Rimembranze, 7 • 25012 CALVISANO (BS) ITALY
Tel + 39 030 99 68 222 r.a. • Fax + 39 030 99 68 444
agritech@agritech.it • www.agritech.it



readerservice.it n.22607



Per il contenimento delle emissioni di sostanze maleodoranti e nocive negli impianti di depurazione:

COPERTURE IN VETRORESINA (PRFV) MODULARI

Leggere

Autoportanti e pedonabili

Resistenti agli agenti chimici

Facilmente smontabili

Progettate secondo le direttive di legge

Nessuna manutenzione



certificazione ambientale

plina chiara e completa delle relative modalità attuative, che ne consentisse la concreta applicazione. Sotto questo profilo, è rilevante illustrare in chiusura alcune importanti implicazioni connesse all'entrata in vigore del nuovo Regolamento Emas III¹³. Già con la versione del 2001 di Emas (ancora in vigore nel momento in cui scriviamo), il legislatore europeo aveva dato agli Stati Membri precise indicazioni, in termini programmatici, in merito all'adozione di norme di semplificazione amministrativa a favore delle organizzazioni registrate Emas¹⁴. Fra i principali obiettivi del nuovo Emas III vi sono quelli del rafforzamento dell'efficacia e della promozione di una maggiore diffusione dello schema. Fra le innovazioni introdotte per raggiungere tali scopi, il nuovo Re-

golamento introduce espressamente obblighi, a carico degli Stati Membri, ad adottare forme di agevolazione e di incentivazione a favore delle organizzazioni registrate (articolo 38), distinguendo, in particolare, due tipologie di misure che potranno essere adottate al fine di supportare l'adozione e il mantenimento della registrazione Emas da parte delle organizzazioni:

- misure di semplificazione ("regulatory relief"), definite in termini di misure che prevedono una presunzione di conformità legislativa delle organizzazioni Emas rispetto a prescrizioni legislative ambientali definite attraverso altri strumenti normativi individuati dalle autorità competenti;
- misure di miglioramento ("better regulation"), in tutti quei casi in cui preesistenti strumenti

legislativi verranno modificati al fine di eliminare, ridurre o semplificare vincoli o oneri gravanti sulle organizzazioni Emas, al fine di promuovere l'efficienza dei mercati e accrescerne la competitività.

L'articolo 38 delinea come si vede un quadro ricco di implicazioni rispetto al tema delle semplificazioni e agevolazioni a favore della certificazione, offrendo una significativa opportunità di definire, a livello nazionale, una base di riferimento comune chiara, univoca e omogenea delle misure applicabili, che le istituzioni potrebbero cogliere anche valorizzando sul piano nazionale i provvedimenti che si sono dimostrati maggiormente efficaci nei singoli contesti regionali. A testimonianza della rilevanza e dell'interesse verso il tema da parte del mondo delle

imprese, va citata in chiusura l'organizzazione da parte di Assolombarda, il prossimo 1 marzo 2010, di un convegno dedicato alle semplificazioni e agevolazioni a favore delle aziende certificate. In quella sede, Assolombarda presenterà ufficialmente una serie di proposte di semplificazione maturate in seno al proprio Gruppo di Lavoro sulla Qualità Ambientale, con l'obiettivo di promuovere il dialogo fra imprese e interlocutori istituzionali e di farsi portavoce delle istanze del mondo imprenditoriale rispetto alle diverse forme di incentivo esistenti ed attivabili e alle condizioni per l'ottenimento dei benefici da queste previsti. ■

1 - Dalla legge sul procedimento amministrativo in poi (Legge 7 agosto 1990, n. 241, "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi", aggiornata con le modifiche introdotte dalla Legge 11 febbraio 2005 n. 15 (GU n. 42 del 21/2/05) e dal DLgs. 14 marzo 2005, n. 35, convertito con modificazioni dalla Legge del 14 Maggio 2005, n. 80 (GU n. 111 del 14/5/05, SO), ciò è avvenuto introducendo la figura del responsabile del procedimento, ma anche l'istituto della conferenza dei servizi, lo sportello unico per le imprese, il contingentamento dei tempi procedurali o l'obbligo per la PA di non richiedere alle aziende più di una volta integrazioni alla documentazione presentata.

2 - Nel seguito dell'articolo si utilizzano, per semplicità espositiva, i termini 'certificazione ambientale' e 'azienda certificata' per riferirsi sia alla certificazione ambientale dei Sga in conformità ai requisiti della norma Iso 14001, sia alla registrazione dei Sga ambientale secondo i requisiti del Regolamento comunitario Emas n. 761/2001.

3 - Direttiva CE 96/61 del Consiglio del 24 settembre 1996 sulla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento - Ippc.

4 - L'Allegato I del decreto prevede sei macrocategorie di attività industriali ricadenti nella disciplina Aia: attività energetiche, produzione e trasformazione dei metalli, industria dei prodotti minerali, industria chimica, gestione dei rifiuti, altre attività.

5 - Fra le maggiori difficoltà all'applicazione dell'articolo vi è il fatto che le leggi ambientali in esso richiamate sono state inserite senza un'approfondita indagine circa la reale applicabilità delle misure di semplificazione.

6 - Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152, "Norme in materia ambientale".

7 - Ai sensi del Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

8 - Regione Toscana, Legge Regionale 23 luglio 2009, b. 40, "Legge di semplificazione e riordino normativo 2009", Bollettino Ufficiale della Regione Toscana n. 27 del 29 luglio 2009.

9 - La disposizione prevede tale agevolazione anche a favore non

solo delle imprese Emas o Iso 14001, ma anche di quelle che hanno ottenuto, per almeno uno dei propri prodotti o servizi, il marchio europeo Ecolabel e delle imprese di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a) della legge regionale 8 maggio 2006, n. 17 (Disposizioni in materia di responsabilità sociale delle imprese).

10 - Decreto Legge 25 giugno 2008, n. 112, "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria", pubblicato nella GU n. 147 del 25 giugno 2008 - Suppl. Ordinario n. 152/L.

11 - "Per le imprese soggette a certificazione ambientale o di qualità rilasciata da un soggetto certificatore accreditato in conformità a norme tecniche europee e internazionali, i controlli periodici svolti dagli enti certificatori sostituiscono i controlli amministrativi o le ulteriori attività amministrative di verifica, anche ai fini dell'eventuale rinnovo o aggiornamento delle autorizzazioni per l'esercizio dell'attività. Le verifiche dei competenti organi amministrativi hanno a oggetto, in questo caso, esclusivamente l'attualità e la completezza della certificazione", articolo 30 DLgs. 112/2008, convertito in L. 6 agosto 2008, n. 133.

12 - La prima Regione ad adottare questo tipo di provvedimento è stata la Regione Toscana, con la legge finanziaria regionale 2005.

13 - La proposta di nuovo Regolamento Emas è stata presentata dalla Commissione Europea a luglio 2008 (Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the voluntary participation by organisations in a Community eco-management and audit scheme (Emas) [Com (2008)402/2]. Il 2 aprile 2009 il Parlamento Europeo ha successivamente adottato il testo presentato dalla Commissione con le modifiche proposte dal Consiglio Ue.

14 - Nella versione del 2001 del Regolamento un intero articolo (art. 11) è dedicato alla promozione della partecipazione ad Emas delle organizzazioni, in cui vengono offerte precise indicazioni agli Stati Membri e alle pubbliche amministrazioni (nazionali e locali) sul ruolo che debbono avere e sugli strumenti che possono utilizzare per incentivare l'adesione al Regolamento, con particolare riferimento alle Pmi.