



APAT

Agenzia per la protezione
dell'ambiente e per i servizi tecnici

ONOG

Osservatorio Nazionale sull'Organizzazione
e sulla Gestione delle ARPA-APPA



IRPET

Istituto Regionale
Programmazione Economica Toscana

Compartecipazioni e tariffe per il finanziamento delle Agenzie Regionali e Provinciali per la Protezione dell'Ambiente

Giugno 2004

Informazioni legali

L'Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i Servizi Tecnici (APAT) o le persone che agiscono per conto dell'Agenzia stessa non sono responsabili dell'uso che può essere fatto delle informazioni contenute in questo rapporto.

APAT - Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i Servizi Tecnici

Via Vitaliano Brancati, 48 - 00144 Roma

www.sinanet.apat.it

ONOG - Osservatorio Nazionale sull'Organizzazione e sulla Gestione delle ARPA-APPA

Presidente: Antonio De Mario

Responsabile: Pietro Maria Testai

Segreteria di Redazione

testai@apat.it - tel. 0650072813 - fax 0650072059 - testai@apat.it www.onog.it

© APAT, 2004

ISBN 88-448-0133-7

Riproduzione autorizzata citando la fonte

Elaborazione grafica

APAT

Grafica di copertina: Franco Iozzoli

Foto di copertina: Paolo Orlandi

Coordinamento tipografico

APAT

Coordinamento progetto

Giovanni Maltinti, IRPET, coordinamento scientifico

Gianna Tonelli, Daniela Argilli, ARPA Toscana, coordinamento di progetto

Autori del rapporto

Giovanni Maltinti

Simona Bindi, IRPET (paragrafi 1.1, 1.2, 1.3, 2.1, appendice capitolo 2, paragrafo 3.1, 3.3.1, 3.3.2, appendice capitolo 3, paragrafo 4.1, appendice capitolo 4)

Eleonora Boscaleri, IRPET (paragrafi 1.4, 2.2, 2.3, 2.4, 3.2, 3.3, 3.3.3, 4.2)

Hanno inoltre collaborato

Gianna Tonelli, Daniela Argilli, Area Progetti comunitari, SUAP e procedure integrate

Daniele Testi, Area Bilancio, controllo di gestione e contabilità

Alessandro Lippi, Direttore Generale ARPA Toscana

Impaginazione e stampa

I.G.E.R. srl - Viale C. T. Odiscalchi, 67/A - 00147 Roma

Stampato su carta TCF

Finito di stampare giugno 2004

Indice

| | |
|---|-----|
| INTRODUZIONE | 7 |
| 1. LE AGENZIE REGIONALI E PROVINCIALI PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE E LE POSSIBILI FONTI DI FINANZIAMENTO | 9 |
| 1.1 Il quadro istituzionale | 9 |
| 1.2 Le fonti di finanziamento delle Agenzie nella legislazione nazionale | 11 |
| 1.3 Le fonti di finanziamento delle Agenzie nelle leggi regionali e provinciali | 14 |
| 1.4 Una tassonomia delle possibili fonti di finanziamento delle Agenzie | 16 |
| 2. LE COMPARTECIPAZIONI ALLE TARIFFE DEI SERVIZI PUBBLICI | 22 |
| 2.1 Le compartecipazioni tariffarie nelle leggi istitutive delle Agenzie regionali e provinciali | 22 |
| 2.2 Le condizioni economiche per la compartecipazione alle tariffe dei servizi pubblici a favore delle Agenzie | 26 |
| 2.3 Le compartecipazioni alla tariffa del servizio idrico integrato | 32 |
| 2.4 Le compartecipazioni alla tariffa del servizio di raccolta, smaltimento, conferimento in discarica e trattamento di rifiuti | 37 |
| Appendice: Le compartecipazioni tariffarie nelle leggi istitutive e nei regolamenti delle Agenzie regionali e provinciali | 42 |
| 3. LA COMPARTECIPAZIONE ALLE TASSE AMBIENTALI | 43 |
| 3.1 La compartecipazione al tributo speciale per il conferimento dei rifiuti solidi in discarica | 43 |
| 3.2 La riforma "verde" della fiscalità e il finanziamento delle Agenzie | 46 |
| 3.3 Alcune proposte di fiscalità "verde" per il finanziamento delle Agenzie | 51 |
| Appendice: Le principali caratteristiche delle leggi regionali e provinciali di attuazione della L. 549/95 | 66 |
| 4. LE TARIFFE | 79 |
| 4.1 Le prestazioni tariffabili nelle leggi istitutive delle Agenzie regionali e provinciali | 79 |
| 4.2 La determinazione delle tariffe | 86 |
| Appendice: Le prestazioni tariffarie nelle Leggi istitutive e nei Regolamenti delle Agenzie regionali e provinciali | 89 |
| 5. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE | 98 |
| APPENDICE | |
| <i>Questionario dei progetti di ricerca: Osservatorio Nazionale sull'Organizzazione e sulla Gestione delle ARPA-APPA</i> | 102 |
| RIFERIMENTI NORMATIVI | 106 |
| RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI | 109 |

Prefazione

Il Sistema delle Agenzie ambientali, nazionale, regionali e delle Province autonome, è ormai completo. Il trasferimento dell'ANPA e dei Servizi Tecnici della Presidenza nel Consiglio (Geologico, Idrografico e Mareografico) nella nuova Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT), avvenuto il 6 ottobre 2002, e la recente istituzione in Sardegna dell'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente hanno di fatto rappresentato la fine di un processo di riassetto istituzionale e contemporaneamente segnato il punto di partenza per il consolidamento operativo/organizzativo del sistema APAT/ARPA/APPA.

Le APAT/ARPA/APPA possono oggi essere senz'altro viste come delle imprese pubbliche locali multi-prodotto che offrono beni che vanno dalla ricerca e studio al controllo dell'inquinamento del suolo mediante analisi di laboratorio e sono dunque sia beni pubblici (in senso economico ovvero non rivali e non escludibili nel consumo) sia beni privati.

Il problema teorico che si pone per il loro finanziamento è dunque piuttosto intricato: da una parte, la loro generale attività di protezione dell'ambiente rappresenta un caso evidente di fornitura di bene pubblico, per la quale devono essere previste forme di finanziamento legate alla fiscalità generale, mentre certi servizi possono essere interpretati come tipicamente privati per i quali sarebbe dunque naturale ricorrere a mezzi di finanziamento alternativi come ad esempio compartecipazione e tariffe.

La definizione di un metodo di finanziamento è dunque operazione non semplice tanto più che deve tener conto della realtà istituzionale e non può accontentarsi della risoluzione teorica del problema. In Italia la realtà istituzionale è anch'essa in movimento, e sta assumendo a piccoli ed incerti passi una struttura sempre più orientata al federalismo fiscale. È dunque all'interno di tale contesto che va studiato il problema del finanziamento delle ARPA-APPA.

Questo studio, promosso dall'Osservatorio ONOG, in collaborazione con l'ARPAT, ed affidato all'IRPET Toscana, propone una soluzione alla strutturazione di queste fonti disomogenee di finanziamento all'interno di un'unica struttura di fornitura e deve essere considerato consequenziale al progetto di ricerca su "Il finanziamento delle Agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente", rientrante nel Piano Esecutivo 2003 dell'Osservatorio ONOG, e svolto in collaborazione con Arpa Lombardia.

Nel ringraziare il gruppo di ricercatori che ha reso possibile il raggiungimento dei risultati contenuti in questo studio, ed il gruppo di collaboratori delle ARPA che hanno partecipato alla raccolta ed alla elaborazione dei dati necessari per la realizzazione dello stesso, segno ancora una volta della maturità e del forte senso di responsabilità del Sistema agenziale, l'invito che rivolgo alle Direzioni Generali delle Agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente è ad utilizzare i lavori e gli studi realizzati per un'attenta riflessione sulle scelte di indirizzo futuro per il Sistema agenziale.

Giorgio Cesari
Direttore Generale APAT

Introduzione

Il Sistema delle Agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente è, in Italia, ormai una realtà, a dieci anni dall'emanazione della legge n. 61/94, nonostante la sua difficile nascita ed il faticoso svolgersi del suo completamento. Dal punto di vista tecnico, le Agenzie si sono radicate nel territorio, sia pur in modo variegato, contribuendo a far sì che la coscienza ambientale e l'attenzione alle problematiche connesse all'ambiente, alla sua protezione mediante opportune attività di controllo crescesse e trovasse più facilmente un suo interlocutore istituzionale appropriato.

Quali sono i reali spazi di finanziamento per le Agenzie Ambientali, al di là dei tradizionali trasferimenti di fonte regionale? Si tratterà comunque di risorse limitate, di affidabilità incerta, oppure l'evoluzione delle Agenzie finirà per rendere importanti queste fonti di entrata?

A queste domande cerca di rispondere questa ricerca, affidata ad ARPAT dall'Osservatorio nazionale sull'organizzazione e gestione delle ARPA-APPA e svolta in collaborazione con l'Istituto Regionale della Programmazione Economica della Toscana.

Tale studio si inquadra, peraltro, in un filone di ricerca che il Sistema agenziale ha avviato da tempo, che ha già prodotto altri contributi, e che idealmente si collega con la ricerca "Il fabbisogno finanziario delle Agenzie per la protezione dell'ambiente" sviluppata da ARPA Lombardia su incarico dell'Osservatorio

Lo scopo del presente lavoro è, dunque, quello di analizzare, all'interno della cornice normativa attualmente vigente, i presupposti giuridici ed economici di fonti di finanziamento ulteriori rispetto alla logica dei trasferimenti, quali le compartecipazioni tariffarie ai servizi pubblici, le compartecipazioni alle tasse ambientali e le tariffe a prestazione, evidenziandone gli spazi di manovra e stimando il possibile apporto quantitativo che tali fonti potrebbero portare a ristoro dei bisogni finanziari delle Agenzie.

Le *compartecipazioni tariffarie ai servizi pubblici* sono connesse alle attività di tutela ambientale svolte dalle Agenzie nell'ambito dei servizi idrici integrati e dello smaltimento rifiuti. La loro determinazione quindi è, come si vedrà, subordinata alla struttura delle relative tariffe e le possibilità di manovra sembrano da ricercare negli angusti spazi del price-cap.

Per avviare concretamente questa strada è necessario che le Regioni si assumano il compito di promuovere accordi di programma tra i soggetti interessati -Agenzie e gestori dei servizi- nei quali siano determinati i costi necessari allo svolgimento delle attività di controllo ambientale esercitate dalle Agenzie da considerare ai fini della determinazione della compartecipazione alle tariffe in questione.

In teoria questa forma di finanziamento potrebbe riguardare anche servizi pubblici diversi da quelli (acqua e rifiuti) prima richiamati, ma la circostanza che finora si sia utilizzato questa opportunità in misura così limitata fa dubitare di un futuro utilizzo su ampia scala di questa fonte. Colpisce infatti che, pur essendo questa fonte di finanziamento espressamente prevista dalla legge 61/94, non sono molte le Regioni che hanno deciso di sfruttare tale possibilità.

Le *compartecipazioni alle tasse ambientali* potranno costituire, invece, una fonte di finanziamento importante se verranno inseriti correttivi di natura ambientale negli attuali sistemi fiscali

Anche se interventi di riforma verde della fiscalità possono essere ipotizzati ad ogni livello

di governo, il livello regionale pare quello più appropriato per inserire correttivi fiscali di natura ambientale per finanziare le Agenzie, perché direttamente interessato alla maggior parte delle criticità ambientali.

La ricerca offre alcune riflessioni sugli spazi fiscali sui quali le Regioni potrebbero operare interventi di fiscalità integrativa adatti al proprio contesto; si è immaginata una serie di ipotesi riferite alla fiscalità sulle attività produttive (IRAP) e sulla mobilità (bollo auto, imposta sulla benzina, imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili). La destinazione alle Agenzie del gettito generato da tali tributi richiederebbe una ulteriore attenzione da parte delle Agenzie stesse nelle attività di monitoraggio e controllo ambientale in questi settori.

Anche in questo caso, però, non sembra che ci siano stati segni concreti di creatività in questo settore da parte delle Regioni: l'unica compartecipazione attualmente prevista a livello normativo è infatti quella al Tributo speciale per il conferimento in discarica dei rifiuti urbani prevista dalla L. 549/95, che è stata tuttavia impiegata in modo estremamente limitato per il finanziamento delle Agenzie.

L'altro fronte indagato nella ricerca accanto allo strumento della compartecipazione, riguarda le ulteriori forme di reperimento delle risorse, previste dalle Leggi Regionali istitutive delle Agenzie, connesse ai servizi resi nell'interesse di terzi,

Nell'ambito di tali *attività tariffabili* sono in realtà ricomprese differenti tipologie riconducibili, da un lato, ad attività istruttoria e di controllo di natura pubblicistica e, dall'altro, ad attività a domanda individuale costituite principalmente dalle analisi di laboratorio, rese sul mercato da soggetti privati.

Tuttavia, lo svolgimento di queste ultime attività ha sollevato dubbi di non poco conto, come è emerso dalla segnalazione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, che ha evidenziato il possibile conflitto di interessi che sorge dal duplice ruolo che le leggi istitutive e i regolamenti assegnano alle Agenzie: da una parte come "controllori", dall'altra come prestatori di servizi.

Tutelando sia l'imparzialità delle Agenzie, sia un rapporto di concorrenza leale nei confronti dei privati che svolgono attività simili, queste forme di reperimento delle risorse se adeguatamente regolamentate e gestite possono comunque rappresentare una fonte di finanziamento flessibile, nel rispetto delle competenze delle Agenzie.

È opportuno precisare, infine, che la ricerca si è avvalsa di un questionario (vedi Appendice) che è stato indirizzato a tutte le Agenzie regionali e provinciali e che avrebbe dovuto fornire informazioni sulla dimensione e la articolazione delle attività a tariffa, sui tariffari, sugli accordi di programma stipulati in questi settori, sulle proposte normative in tema di compartecipazioni tariffarie. Purtroppo, le difficoltà intercorse nel reperimento dei dati richiesti da parte delle Agenzie, non hanno consentito di ricavare i riferimenti empirici che sarebbero stati utili a sostegno delle considerazioni normative ed economiche di cui è costituito lo studio.

Nonostante tali difficoltà, la ricerca è stata comunque condotta sulla base delle informazioni che si sono rese disponibili e questo spiega il motivo per cui i casi concreti a cui ci si riferisce riguardino frequentemente le stesse regioni.

I risultati finali della ricerca ed il metodo con cui è stata condotta, intendono fornire alcuni criteri generali e proposte "di percorso" che il Sistema agenziale potrà valutare al fine di individuare la direzione verso cui, a dieci anni dalla sua creazione, dovrebbe orientarsi il modello di finanziamento su cui fondare un Sistema agenziale italiano autorevole.

Alessandro Lippi
Direttore generale ARPAT

1. Le possibili fonti di finanziamento delle Agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente

1.1 Il quadro istituzionale

Con il D.L. 4 dicembre 1993, n. 496, convertito in legge con L. 21 gennaio 1994, n. 61 è stata istituita l'Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente. Al tempo stesso sono state poste le basi per l'istituzione delle Agenzie Regionali e Provinciali attraverso l'attribuzione delle funzioni, del personale, dei beni mobili e immobili, delle attrezzature e della dotazione già appartenenti ai Presidi multifunzionali di prevenzione e alle Aziende Sanitarie Locali.

Recentemente l'ANPA è stata trasformata nella nuova Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT) e ha visto ampliate le sue competenze, parallelamente alle trasformazioni che hanno interessato il Ministero dell'ambiente, ora denominato "Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio".

L'APAT svolge attività di consulenza e di supporto tecnico-scientifico per il Ministero dell'ambiente e, tramite convenzioni, per le altre amministrazioni ed enti pubblici. Svolge inoltre le attività di ricerca disciplinate in apposite convenzioni con il Ministero dell'ambiente e con l'ENEA e stipula accordi di programma con enti e istituzioni di ricerca, pubbliche e private.

Le attività tecnico-scientifiche per la protezione dell'ambiente che l'art. 1 attribuisce all'Agenzia nazionale sono molto ampie e vanno dalla promozione della ricerca, all'elaborazione di dati e informazioni sull'ambiente, alla formulazione di proposte e di pareri a favore delle amministrazioni centrali e periferiche, ai controlli sui fattori di inquinamento degli elementi naturali e a ogni altra attività collegata alle sue competenze in materia ambientale.

Non vi è quindi a livello nazionale quell'accorpamento di funzioni in settori di tutela ambientale che è invece rimandato al legislatore regionale. Le Agenzie regionali, infatti, devono organizzarsi in "settori tecnici corrispondenti alle principali aree di intervento, al fine di assicurare efficacia ed indirizzi omogenei all'attività di prevenzione, di vigilanza e di controlli ambientali, nonché di coordinamento con l'attività di prevenzione sanitaria".

È evidente quindi come questa stessa incertezza nella classificazione delle funzioni ambientali delle ARPA si riversi anche in una difficoltà di distinguere tra funzioni e attività per la prevenzione sanitaria e funzioni e attività per la prevenzione ambientale. Difficoltà che comporta la necessità di rimandare ancora una volta alle Regioni il compito di fissare "le modalità di integrazione e di coordinamento che evitino sovrapposizioni di funzioni e di attività con i servizi delle Aziende Sanitarie Locali".

Sono quindi le singole leggi regionali istitutive delle Agenzie che hanno provveduto ad una distinzione delle funzioni ambientali in vari settori principali (ad esempio: accertamento tecnico e controllo, attività di supporto tecnico-scientifico, gestione del sistema informativo regionale per l'ambiente, promozione di attività di ricerca).

Dall'emanazione della L. 61/94 è seguita una fase attuativa a livello regionale che ha avuto una durata quasi decennale. L'ultima fase rilevante di completamento dell'istituzione delle Agenzie si è avuta negli anni 1998 e 1999, nell'arco dei quali sono istituite ben 9

nuove Agenzie regionali, al quale è seguita l'istituzione dell'Agenzia siciliana nel 2001 e di quella sarda, nel settembre 2002.

La situazione attuale vede le 19 Regioni italiane e le 2 Province Autonome di Trento e Bolzano dotate di una propria Agenzia.

Di queste 21 Agenzie, solo 6 non hanno ancora approvato un regolamento attuativo. Si tratta della Puglia, della Sicilia, della Valle d'Aosta, delle Province Autonome di Trento e Bolzano e della Sardegna.

Una nota a parte merita il caso della Sardegna. Dopo una prima ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1995 (O.D.P.C.M. 24.02.1996, n. 2424), successivamente modificata e integrata con una nuova ordinanza del 2002, il Presidente della Regione Autonoma della Sardegna, in qualità di commissario delegato a fronteggiare la situazione di emergenza connessa al sistema delle risorse idriche, è stato autorizzato a istituire l'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente. A tale adempimento ha recentemente provveduto con un'ordinanza del 30 settembre 2002, n. 323.

Particolare è però anche il caso della regione Trentino Alto Adige. Le due Agenzie Provinciali di Trento e Bolzano, fanno capo rispettivamente alle due Province Autonome, essendo state costituite, nel 1995, quali strutture organizzative delle Province e dotate di una propria autonomia organizzativa, amministrativa e contabile, e tecnica. La particolarità, rispetto a queste Agenzie, consiste nel fatto che il loro finanziamento è interamente provinciale e questo aspetto, come vedremo più avanti, si ripercuote anche sulle caratteristiche relative alle compartecipazioni tariffarie, non essendo esse direttamente destinatarie del tributo per il conferimento di rifiuti in discarica, costituito dalla L. 549/95.

Il modello istituzionale delle Agenzie è indirizzato nel senso di limitare la loro autonomia. Lo schema prevalente è, infatti, quello dell'ente strumentale alla Regione, alla Provincia, ai Comuni e alle Aziende Sanitarie Locali¹. I margini di autonomia organizzativa e gestionale risentono dei poteri di vigilanza e di indirizzo che la Regione esercita attraverso l'approvazione dei bilanci, dei programmi e delle linee di indirizzo dell'Agenzia e attraverso la nomina dei direttori generali².

Questa caratteristica del sistema delle Agenzie assume una rilevanza determinante anche riguardo al problema, trattato in questo in lavoro, del loro finanziamento. La determinazione degli indirizzi a cui le Agenzie devono sottostare si riferiscono, infatti, anche alle convenzioni che esse stipulano per lo svolgimento di certe attività e alla determinazione dei tariffari per le prestazioni rese a soggetti pubblici e privati.

Al tempo stesso, le Agenzie hanno carattere multireferenziale potendo svolgere attività tecnico - scientifiche e prestazioni di varia tipologia a supporto della Regione, delle Province, dei Comuni e delle Aziende Sanitarie Locali. Le prestazioni possono essere erogate sia a favore di Enti pubblici che di soggetti privati, nel rispetto delle dovute garanzie di compatibilità con l'esercizio delle proprie funzioni istituzionali.

I rapporti tra le Agenzie e la Regione, gli Enti locali e le Aziende sanitarie locali sono regolati nelle singole leggi istitutive delle Agenzie. Si prevede che tramite accordi di programma promossi dal Presidente della giunta regionale con le suddette amministrazioni e le Agenzie siano disciplinati le attività di supporto tecnico esercitate dalle Agenzie verso questi soggetti, i livelli quantitativi e qualitativi e i tempi di svolgimento delle attività e i costi delle attività medesime. Nel rispetto dei suddetti accordi di programma sono stipulate singole convenzioni tra le Agenzie e le Province che disciplinano per questi due soggetti le modalità di utilizzo delle strutture tecniche.

¹ Grassi S., Guarducci E. (1999) e Grassi S. (1997).

² Per un'analisi approfondita del modello organizzativo delle Agenzie vedi Grassi S., Guarducci E. (1999).

Sono molte le Agenzie che hanno provveduto alla predisposizione di tali accordi di programma e convenzioni che permettono di garantire certi livelli di integrazione e di coordinamento tra i soggetti firmatari e finalizzati ad assicurare l'effettivo conseguimento delle politiche di tutela dell'ambiente e della salute³.

Allo stesso modo numerose sono le convenzioni che le singole Agenzie hanno stipulato con soggetti privati al fine di regolare lo svolgimento di certe prestazioni.

Rientrando questi accordi di programma e convenzioni nell'ambito della discrezionalità delle Agenzie, risulta difficile poter disporre di un loro elenco completo, anche perché la prestazione che ne costituisce l'oggetto può spaziare tra i numerosi ambiti di intervento di competenza delle Agenzie.

1.2 Le fonti di finanziamento delle Agenzie nella legislazione nazionale

Il panorama delle disposizioni normative in tema di forme di finanziamento delle Agenzie regionali per l'ambiente è piuttosto variegato e al tempo stesso non ben definito.

Come vedremo nel prossimo paragrafo, la stessa legge istitutiva dell'Agenzia nazionale (L. 61/94) non offre indicazioni precise, tranne l'esplicito riferimento a una possibile compartecipazione alla tariffa in materia di rifiuti e di acque. Non contiene invece alcun riferimento alla possibilità di esercitare attività tariffabili verso soggetti pubblici e privati. Possibilità che è, al contrario, prevista nelle leggi regionali e provinciali.

Bisogna però, per completare il quadro normativo di riferimento, ricorrere ad altre leggi nazionali da cui è possibile trarre una qualche indicazione.

In primo luogo, la L. 549/95 che, trattando del tributo speciale per il conferimento dei rifiuti solidi in discarica, ha aperto la possibilità di trarne una quota da versare per il finanziamento delle Agenzie.

La legge n. 549, infatti, prevede una ripartizione, secondo certe percentuali, del gettito derivante dall'applicazione del tributo alla Regione e alle Province. Le Regioni devono provvedere, eventualmente istituendo appositi Fondi, alla destinazione di una parte del gettito a una serie di finalità di carattere ambientale, tra le quali rientra anche il finanziamento delle Agenzie. Si tratta pertanto di vedere come poi le singole leggi regionali e provinciali abbiano approfittato di questa possibilità (dell'argomento tratteremo più avanti).

Altri spunti normativi riguardo al modello di finanziamento delle Agenzie possono trarsi dalle modalità con cui le leggi nazionali in materia di acque e rifiuti hanno disciplinato la quantificazione delle tariffe per i servizi idrici e per lo smaltimento dei rifiuti. Il riferimento va al Decreto Ronchi, alla L. Galli e alla L. 152/99 che hanno attuato una profonda riforma del settore, prevedendo l'accentramento degli aspetti inerenti la gestione di questi servizi a livello di ambito territoriale ottimale (A.T.O.). A livello di ambito, pertanto, sono calcolate anche le tariffe, poste a corrispettivo del servizio, alle quali rimanda la legge 61/94 quando prospetta una compartecipazione tariffaria ai servizi idrici e di smaltimento di rifiuti a vantaggio delle Agenzie regionali e provinciali.

³ Tra le numerose convenzioni ed accordi di programma stipulati a livello regionale ricordiamo: D.P.G.R. 12 marzo 2002, n. 5, che disciplina l'accordo di programma tra la Regione Emilia - Romagna e le province di Bologna, Ferrara, Forlì, Cesena, Modena, Parma, Piacenza, Ravenna, Reggio Emilia e Rimini, Aziende USL della regione Emilia -Romagna e ARPA.; nella Liguria è stata stipulata una convenzione tra la Regione e ARPAL (D.P.G.R. 2332/1998) che ha regolato i reciproci rapporti per 5 anni ed è attualmente in corso di rinnovo per un altro anno. Allo stesso modo, sono state stipulate singole convenzioni tra la Regione Liguria e le Province in cui sono delineate le funzioni dell'Agenzia, i fondi, il personale e le attrezzature trasferite ad ARPAL .con la D.G.R. 2222/1998 è stato approvato lo schema di convenzione tipo tra ARPAL e i Comuni, mentre con la D.G.R. 5023/97 lo schema tipo per la convenzione che deve regolare i rapporti tra Regione Aziende sanitarie.

A livello comunitario interessanti spunti normativi sono quelli offerti dalla legge comunitaria 2001 (L. 01/03/2002, n. 39), la quale, all'art. 4, prevede che nell'attuazione delle normative comunitarie, gli oneri istruttori relativi a prestazioni e controlli che gli uffici pubblici devono eseguire in applicazione delle normative ambientali, siano posti a carico dei soggetti che li richiedono in base al costo effettivo del servizio. Questa disposizione non è altro che un'applicazione del principio "chi inquina paga" e pone pertanto la necessità di internalizzare i costi ambientali nei costi complessivi del servizio reso.

Per il resto, pur non essendo riscontrabile nulla di certo a livello normativo, bisogna sottolineare che negli ultimi tempi si stanno avanzando, da più parti, proposte di riforma in materia di fiscalità ambientale che, se approvate, porteranno all'introduzione di nuovi tributi volti alla protezione e alla valorizzazione delle risorse ambientali (di questo argomento tratteremo oltre). È quindi presumibile configurare come destinatarie (almeno in parte) di questi tributi le Agenzie, proprio per il loro fondamentale ruolo di monitoraggio dell'ambiente.

Riassumendo, e lasciando da parte volutamente le fonti di finanziamento delle Agenzie di carattere istituzionale (date cioè dai contributi del vecchio Fondo sanitario⁴ e dai trasferimenti di risorse da parte dello Stato, Regioni, delle Province e degli altri Enti locali) tre sono le possibili fonti di "autofinanziamento" delle Agenzie:

- 1) *Prestazione di attività tariffabili*;
- 2) *Compartecipazione tariffaria a servizi ambientali*, in particolare quelli idrici e per lo smaltimento di rifiuti;
- 3) *Compartecipazione a tributi ambientali*: in realtà l'unica forma, fino ad oggi prevista, è quella dell'art. 3 della L. 549/95 che disciplina il tributo speciale per il conferimento dei rifiuti solidi in discarica.

1.2.1 Il finanziamento delle Agenzie regionali e provinciali nella L. 61/94

Con riguardo alle possibili fonti di finanziamento delle Agenzie regionali e provinciali, la legge 61/94 non contiene in realtà indicazioni molto dettagliate.

Fa riferimento, infatti, se pur in modo implicito, ai trasferimenti pubblici di risorse e a una compartecipazione tariffaria, limitata alle sole tariffe in materia di acqua e rifiuti.

Nessuna indicazione è contenuta con riguardo alle tariffe a prestazione per attività svolte verso soggetti pubblici e privati.

Le disposizioni che si occupano di risorse finanziarie sono gli articoli 02 e 03. Quest'ultimo, al comma 4, prevede che le Regioni e le Province Autonome definiscano le risorse finanziarie delle Agenzie. Il riferimento implicito è ai trasferimenti di risorse dalle Regioni e dagli Enti locali e alla quota del vecchio Fondo sanitario regionale⁵, prevista in tutte le leggi istitutive delle Agenzie e determinata in base a parametri fissati dai legislatori regionali secondo variabili riferibili, in linea di massima, alle spese per le dotazioni organiche, per le strutture, per i beni e servizi e per gli investimenti.

La quota del vecchio Fondo sanitario rappresenta una tra le entrate più consistenti delle Agenzie, a testimonianza del carattere prevalentemente istituzionale del loro finanziamento che ne ha, almeno in una prima fase, consentito il decollo operativo.

Negli ultimi anni è stata però espressa sempre di più l'esigenza di sganciarsi dalla quota

⁴ Con la L. 388/00 è stato soppresso il vincolo di destinazione delle risorse destinate al finanziamento del servizio sanitario nazionale, con decorrenza dal 1° gennaio 2001. Pertanto, attualmente, il contributo annuo alle Agenzie, corrispondente alla vecchia quota del Fondo sanitario regionale, proviene direttamente dal bilancio regionale ed è calcolato in base all'incremento dell'inflazione programmata.

⁵ Vedi nota 3.

del vecchio Fondo Sanitario che, se da una parte costituisce una insostituibile fonte di finanziamento, dall'altra vincola le Agenzie alle decisioni prese nel settore sanitario. Del resto, in alcune Regioni (ad esempio, in Toscana) questa esigenza è ancora più giustificata dal fatto che le leggi considerano questa entrata a solo titolo di avviamento (per un approfondimento sul tema si veda, "Il Finanziamento delle Agenzie Regionali e Provinciali per la protezione dell'ambiente APAT-ONOG, luglio 2004).

L'art. 03, al comma 5 prevede inoltre che le Agenzie prestino la propria collaborazione, disciplinata tramite convenzioni, con l'Agenzia nazionale.

Le citate disposizioni della L. 61/94 (l'art. 03 comma 2 e l'art. 02 comma 4) riguardano più da vicino il tema di questo lavoro, cioè le tariffe e le compartecipazioni.

L'art. 03 comma 2 stabilisce che le "Agenzie sono istituite senza oneri aggiuntivi per le Regioni". L'affermazione si riferisce, in particolare, al personale che deve essere reperito dai presidi multifunzionali e dalle Aziende Sanitarie Locali o da quello comunque già in organico presso le Regioni o presso enti finanziati dalla Regione, senza gravare ulteriormente sulle risorse regionali. Al tempo stesso, la legge n. 61 lascia aperta la questione dell'entità dei finanziamenti a vantaggio delle Agenzie, rinviando a un momento successivo a quello dell'entrata in vigore della legge stessa, per la definizione degli obiettivi di controllo ambientale di competenza delle Agenzie.

È proprio sulla base di questi obiettivi che deve essere commisurata la dotazione organica, strumentale e finanziaria delle Agenzie secondo parametri riferibili alla:

- densità della popolazione,
- densità delle sorgenti inquinanti,
- presenza di recettori particolarmente sensibili,
- densità di attività produttive e agricole.

L'indicazione che la legge offre è precisa: il fabbisogno finanziario delle Agenzie deve essere commisurato a parametri di carattere ambientale legati allo specifico territorio nel quale le Agenzie operano, attraverso un'attenta valutazione della domanda di prestazioni e attività.

La conseguenza immediata di questa affermazione è la necessità per le Agenzie di trovare altre fonti di finanziamento, quali, in primo luogo, le prestazioni tariffabili, che diventano necessariamente un indispensabile strumento di autonomia finanziaria.

Molte leggi regionali istitutive delle ARPA, sono, infatti, ricorse alle tariffe facendone uno strumento più o meno determinante per la loro gestione. Si deve però ribadire che la L. 61/94 non offre nessuna indicazione esplicita circa la possibilità di attivarle.

Da ultimo, resta da analizzare l'art. 02 comma 4 che prevede, che sulla base di accordi di programma promossi dalle Regioni tra i soggetti interessati, siano determinati i costi necessari per lo svolgimento delle attività di controllo ambientale da considerare ai fini della determinazione delle tariffe di cui all'art. 2, comma 1 lettere b) e c) della L. 498/92.

La norma richiede anche che le Regioni curino, ogni anno, la pubblicazione di relazioni preventive e consuntive, sulle attività di controllo provinciali, indicando il tipo e la quantità di mezzi, personali, reali e finanziari disponibili, il tipo e la quantità dei controlli effettuati. Per la verità queste relazioni avrebbero dovuto essere predisposte sulla base di direttive del Ministro dell'ambiente che non risultano, almeno fino ad oggi, emanate.

Questa disposizione, in ogni caso, apre la strada alla possibilità di prevedere una forma di compartecipazione tariffaria anche se espressamente limitata alle tariffe di cui alla L. 498/92, art. 2 comma 1, lettere b) e c).

Le tariffe in questione sono quelle in materia di acque e rifiuti. La L. 498/92 prevede, infatti, che "ai fini di una ottimale e razionale utilizzazione delle risorse naturali, anche per conseguire obiettivi di risparmio energetico e di uso qualificato dei beni naturali da parte

del sistema produttivo e dei cittadini”, nonché per dare attuazione concreta al generale principio “chi inquina paga” (chi arreca un pregiudizio all’ambiente deve provvedere alla remissione in pristino e alla corresponsione di un indennizzo adeguato), il Governo sia delegato ad adottare uno o più decreti legislativi d’attuazione.

Questi decreti legislativi non sono stati emanati ma sono comunque importanti i criteri direttivi che la stessa legge n. 498 individua per la determinazione delle tariffe in materia di acque e rifiuti.

Tornando all’art. 02, comma 4 della L. 61/94, si deve sottolineare che non tutte le Regioni hanno dato importanza a questa possibilità di finanziamento, inserendola nelle apposite leggi regionali istitutive delle Agenzie.

Nella maggior parte dei casi, inoltre, questa previsione, se pur contenuta nella legge regionale, è rimasta sulla carta, senza sfociare negli accordi di programma previsti.

Lo schema che segue riepiloga le fonti di finanziamento delle Agenzie previste dalla legge 61/94.

Schema 1.1 LE INDICAZIONI SULLE FONTI DI FINANZIAMENTO DELLE AGENZIE PREVISTE NELLA L. 61/94

| | |
|--|--|
| <p>1.a TRASFERIMENTI DI RISORSE DALLE REGIONI 1.b QUOTA DEL VECCHIO FONDO SANITARIO REGIONALE (attualmente corrispondente a un contributo proveniente direttamente dal bilancio regionale) 1.c INTROITI PROVENIENTI DA CONVENZIONI STIPULATE CON L'AGENZIA NAZIONALE</p> | <p>Questi trasferimenti si desumono dall’art. 03, comma 4 ove si legge che le Regioni e le Province Autonome provvedono a definire le risorse finanziarie delle Agenzie. L’attività di collaborazione con l’Agenzia nazionale è prevista dal comma 5 dello stesso articolo.</p> |
| <p>2. PRESTAZIONI TARIFFARIE</p> | <p>Non indicate espressamente ma desumibili dall’art. 03 comma 2, che escludendo che le Agenzie vengano istituite con oneri aggiuntivi per le Regioni apre la strada ad altre fonti di autofinanziamento, quali, appunto, le tariffe.</p> |
| <p>3. COMPARTECIPAZIONI TARIFFARIE</p> | <p>L’art. 02, comma 4 prevede una forma di compartecipazione alle tariffe in materia di acque e rifiuti di cui all’art. 2 comma 1 lettere b) e c) della L. 498/92.</p> |

1.3 Le fonti di finanziamento delle Agenzie nelle leggi regionali e provinciali

Il finanziamento delle Agenzie regionali e provinciali, può quindi basarsi in misura diversa sulle fonti indicate nella tabella precedente: i trasferimenti restano in ogni caso la fonte principale ma le altre voci possono avere incidenze differenziate.

Il finanziamento può essere infatti prevalentemente di carattere istituzionale oppure lasciare spazio alle attività che le Agenzie possono svolgere verso soggetti pubblici e privati al pari di qualunque soggetto privato o, ancora, prevedere una forma di compartecipazione a tasse di carattere ambientale, con riferimento, in particolare, a quanto previsto dall’art. 02, comma 4 della legge istitutiva dell’Agenzia nazionale.

Il primo tipo di finanziamento è quello ad oggi prevalente fin dal momento della costituzione delle prime Agenzie a partire dagli anni ’90.

All’interno della categoria di finanziamento, che abbiamo definito di carattere “istituzionale”, rientrano varie tipologie di finanziamento⁶. Analizzando le leggi istitutive delle

⁶ Si veda Grassi S. (1997)

single Agenzie regionali e provinciali possiamo individuare le fonti di finanziamento comuni a tutte le Agenzie, quelle cioè che pressoché tutte le Regioni hanno individuato come le principali fonti di finanziamento.

In primo luogo, le Agenzie ricevono una quota del vecchio Fondo sanitario⁷ da determinarsi sulla base di parametri fissati dalle rispettive Giunte regionali in virtù di più variabili. Queste consistono generalmente nel numero dei posti delle dotazioni organiche, nelle spese di investimento, nelle spese dei servizi, nei livelli delle prestazioni tecnico-scientifiche e laboristiche.

Questa quota ha costituito, fino ad oggi, la principale fonte di finanziamento delle Agenzie, incidendo per circa l'80% sulle risorse disponibili annualmente.

È noto infatti che le Agenzie sono nate ereditando le dotazioni materiali e finanziarie dei presidi multizonali di prevenzione e delle Aziende sanitarie locali. Il legame quindi con il Fondo sanitario è sempre stato molto forte e in più occasioni è stata manifestata l'esigenza di sganciarsi, almeno in parte, da questa fonte di finanziamento.

In secondo luogo, tra le risorse finanziarie assegnate alle Agenzie, vi sono i contributi che vengono erogati annualmente dalle Province Autonome, dalle Regioni, dalle Province e dagli Enti locali per l'espletamento della attività ordinarie assegnate alle ARPA - APPA.

L'entità di questi contributi, nella maggior parte dei casi, non è definita nelle leggi istitutive delle Agenzie, tranne qualche ipotesi particolare. Ad esempio, la legge istitutiva della Campania prevede che il contributo annuale sia rapportato all'organico del personale e alle attività da espletare; la legge istitutiva della Agenzia della Provincia di Trento prevede che sia rapportato al raggiungimento degli obiettivi programmatici e allo svolgimento dei compiti istituzionali dell'Agenzia; quella della Valle d'Aosta all'istituzione e alla manutenzione dei livelli di radioattività ambientale, dell'inquinamento atmosferico e della raccolta di dati climatologici; quella della Puglia prevede che tale contributo non sia inferiore al 50% degli introiti derivanti dall'applicazione delle sanzioni amministrative per violazioni di norme in materia ambientale.

Un'altra fonte di finanziamento delle Agenzie è costituita dai contributi erogati dalle Province, dai Comuni, dalle Comunità montane e dalle Aziende sanitarie non a fronte dell'attività ordinaria delle Agenzie ma per lo svolgimento di specifiche attività di supporto.

Il rapporto con questi Enti è spesso specificato in un accordo di programma o in una convenzione. Come abbiamo anticipato, sono molte le regioni nelle quali sono stati stipulati tali accordi di programma e convenzioni che permettono di definire in maniera più precisa le specifiche prestazioni richieste alle Agenzie ai fini di garantire la protezione dell'ambiente o della salute. Un aspetto da evidenziare è che tramite questi atti le Agenzie possono essere chiamate sia ad esercitare attività istituzionali, per lo svolgimento delle quali ricevono risorse a carico del bilancio di tali Enti. Sia di attività aggiuntive che hanno in ogni caso carattere oneroso, essendo finanziate nella misura stabilita nelle convenzioni e negli accordi di programma.

Le leggi istitutive prevedono inoltre la possibilità di stipulare convenzioni e accordi di programma anche con soggetti privati per l'esercizio di attività aggiuntive, naturalmente anche in questo caso a carattere oneroso⁸.

Ugualmente, con una convenzione, possono essere disciplinate eventuali attività specifiche svolte a favore dell'APAT.

Le leggi regionali e provinciali istitutive delle Agenzie annoverano, tra le fonti di finan-

⁷ Vedi nota a pag. 15

⁸ A titolo di esempio, l'ARPA Liguria ha stipulato, a titolo oneroso, una convenzione con l'Autorità Portuale di La Spezia per effettuare il monitoraggio dei dragaggi e contratti con gli amministratori di immobili per effettuare le verifiche degli ascensori.

ziamento una serie di attività di carattere marginale ma che comunque possono incidere sui loro bilanci. Si tratta dei contributi statali o dell'Unione Europea stanziati per specifici progetti o attività e degli eventuali lasciti e donazioni destinate alle Agenzie. Infine, un'altra fonte di finanziamento è quelle derivante dalle rendite del patrimonio.

In alcune leggi regionali si fa riferimento, più in generale, alla possibilità per le Agenzie di trarre risorse dalla compartecipazione a ecotasse. Non si specifica però di quali "ecotasse" si tratti, anche perché, come abbiamo più volte ripetuto, l'unica possibilità di compartecipazione a una "ecotassa" fino ad oggi prevista è quella al tributo per il conferimento di rifiuti solidi in discarica⁹.

Una nota a parte merita l'individuazione delle fonti di finanziamento per le Agenzie delle due Province Autonome di Trento e Bolzano. Il finanziamento di queste Agenzie è interamente provinciale. Le due leggi istitutive prevedono infatti che per lo svolgimento delle attività di competenza dell'Agenzia si provveda con appositi fondi stanziati nel bilancio provinciale, necessari al raggiungimento degli obiettivi programmatici. La legge istitutiva della Provincia Autonoma di Trento è più precisa nell'indicare tra le fonti di entrata dell'Agenzia, non solo il suddetto fondo a carico del bilancio provinciale, ma anche i fondi per la realizzazione di attività e progetti affidati mediante convenzione dallo Stato, dall'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente, dalla Provincia, dall'Azienda provinciale per i servizi sanitari, da altri Enti e Associazioni, da organismi dell'Unione europea, oltre alle altre entrate comunque assegnate e provenienti da Enti e da privati. Entrambe le leggi istitutive delle due Agenzie prevedono comunque la possibilità di esercitare prestazioni per conto di terzi, pubblici e privati, sulla base del tariffario o di altri contratti privati.

Abbiamo fin qui elencato le principali fonti di finanziamento di carattere "istituzionale", per quanto riguarda invece le forme di "autofinanziamento" delle Agenzie, di cui parleremo più approfonditamente nei prossimi paragrafi, ne possiamo individuare tre diverse di tipologie:

- da una parte, abbiamo i proventi che le Agenzie ricevono in seguito allo svolgimento di attività di carattere privatistico verso soggetti pubblici e privati. Le tariffe sono generalmente tramite appositi tariffari approvati dalla Giunta regionale o nelle convenzioni stipulate con questi soggetti;
- in secondo luogo, vi sono gli introiti che le Agenzie ricevono grazie alla compartecipazione ai servizi idrici e allo smaltimento di rifiuti;
- infine, alcune leggi regionali indicano espressamente, tra le fonti di finanziamento dell'Agenzia, gli introiti derivanti dalle leggi istitutive di tributi e tariffe in campo ambientale¹⁰.

1.4 Una tassonomia delle possibili fonti di finanziamento delle Agenzie

Abbiamo visto che le fonti di finanziamento delle Agenzie, pur non essendo esplicitamente elencate nella legge istitutiva (Legge 61/94) ad eccezione dei trasferimenti e delle compartecipazioni alle tariffe dei servizi idrici e smaltimenti rifiuti, possono essere desunte dall'ordinamento comunitario, nazionale e regionale o provinciale.

Prima di procedere con l'analisi economica delle fonti di finanziamento non istituzionali delle Agenzie, che costituiscono l'oggetto di questa ricerca, è opportuno fornire una tassonomia delle possibili fonti di finanziamento delle Agenzie che può essere basata su una serie di elementi, quali:

⁹ Vedi ad esempio, la L. 20/98, istitutiva dell'Agenzia dell'Umbria.

¹⁰ Si veda l'art. 17 della L.R. piemontese 60/95 e l'art. 16 della L.R. umbra 20/98.

- il *soggetto* che eroga il finanziamento che si configura come il committente e/o il destinatario della funzione svolta o della prestazione offerta;
- il *tipo di servizio erogato* dalle ARPA-APPA che costituisce la giustificazione teorica del finanziamento;
- la *natura economica* della prestazione che può spaziare dai servizi pubblici puri, caratterizzati dalla indivisibilità e dalla non escludibilità, e quindi diffusi uniformemente su tutto il territorio, ai servizi a domanda individuale, localizzati, capaci di produrre esternalità positive e caratterizzati da diversi gradi di meritorietà, ai servizi misti, che presentano sia caratteristiche di servizio pubblico che di servizio privato.

Sulla base di questi criteri è possibile classificare le diverse fonti di finanziamento delle Agenzie (Schema 1.2).

Schema 1.2 RIEPILOGO DELLE PRINCIPALI FONTI DI FINANZIAMENTO PER LE AGENZIE PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE

| Natura del finanziamento | Committente e/o destinatario | Tipologia di servizio | Natura economica del servizio | Esempio |
|--|---|---|--|--|
| A) Trasferimenti | Stato (Ministero Ambiente, Agenzia Nazionale), Regione ed Enti Locali | Attività di carattere istituzionale | Servizio pubblico puro | Funzioni di supporto tecnico-scientifico agli organi di amministrazione attiva. |
| B) Compartecipazioni | | | | |
| B1) Compartecipazioni a imposte | Regione, Enti Locali istituzionale | Attività di carattere | Servizio pubblico puro | Tributo speciale per il conferimento in discarica dei rifiuti solidi e dei fanghi palabili |
| B2) Compartecipazioni a tariffe | Enti Locali, Aziende di servizio pubblico | Attività di monitoraggio, rilevazione e controllo nella fornitura dei servizi | Servizio pubblico locale Servizio pubblico locale a domanda individuale | Smaltimento rifiuti*. Servizio idrico integrato*. |
| C) Tariffe | | | | |
| C1) Tariffe in situazione di monopolio | Soggetti pubblici o privati | Attività di istruttoria e controllo | Servizio pubblico locale a domanda individuale | Richiesta autorizzazioni, rilascio pareri obbligatori. |
| C2) Tariffe in situazione di concorrenza | Soggetti pubblici o privati | Attività di mercato | Servizio misto a domanda individuale | Analisi delle acque minerali; analisi sugli additivi per alimenti. |

* Queste attività non sono al momento previste per tutte le Agenzie

Le due fonti di entrata che possono essere considerate agli antipodi nella panoramica dei finanziamenti possibili, date le rispettive caratteristiche, sono i *trasferimenti* tratti dalla fiscalità generale da un lato e le *tariffe in situazione di concorrenza* dall'altro: nel primo caso, infatti, si tratta del corrispettivo di un bene pubblico puro, nel secondo caso di un servizio privato puro. Fra tali situazioni estreme ve ne sono altre intermedie in cui le caratteristiche proprie di queste due fonti di finanziamento sfumano progressivamente dando luogo ad altre tipologie di entrate a copertura di servizi diversi, a volte difficilmente riconducibili a categorie ben distinte le une dalle altre.

I *trasferimenti* (vedi punto A dello Schema 1.2) sono i finanziamenti pubblici erogati dai diversi livelli di governo a fronte dello svolgimento delle attività istituzionali (che si sostan-

ziano principalmente in funzioni di supporto tecnico-scientifico agli organi di amministrazione attiva che le Agenzie svolgono per e/o per conto del governo centrale (Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, Agenzia Nazionale), regionale e locale, essendo le Agenzie enti strumentali dello Stato, della Regione e degli Enti Locali.

L'attività erogata è di tipo istituzionale e si configura come un servizio pubblico puro, che assume dimensioni diverse nei vari casi.

I trasferimenti si differenziano a seconda della finalità per la quale sono erogati:

- dallo Stato (alle Regioni) alle Agenzie per garantire i livelli minimi di tutela dell'ambiente e lo svolgimento di funzioni di interesse nazionale meritorie e con effetti di traboccamento¹¹;
- dalle Regioni (ma anche dagli enti locali) alle Agenzie per finanziare il livello di desiderato di tutela dell'ambiente (superiore agli standard nazionali e, quindi, bisogno di risorse finanziarie aggiuntive) o per svolgere altre funzioni non sovvenzionate dall'amministrazione centrale.

Nella situazione attuale i trasferimenti costituiscono la principale fonte di finanziamento delle Agenzie e derivano principalmente dall'ex Fondo Sanitario Nazionale.

Diametralmente opposte ai trasferimenti -come si è detto- sono le *tariffe* (vedi punto C dello Schema 1.2) che rappresentano la fonte di autofinanziamento per eccellenza e che non sono espressamente previste dalla legge 61/94.

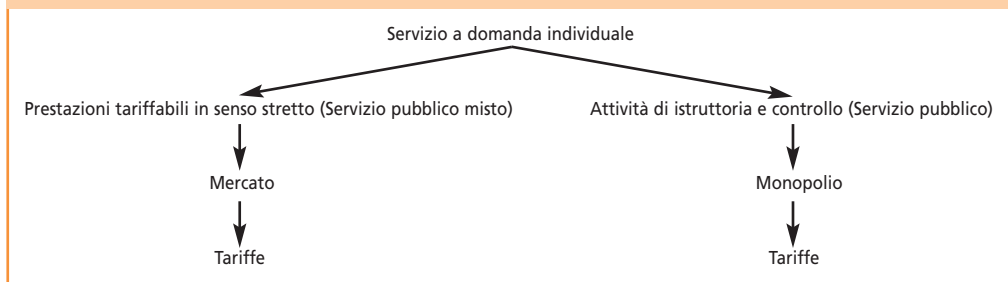
Le tariffe sono il corrispettivo monetario pagato da terzi, soggetti pubblici e privati, che richiedono l'erogazione di servizi specifici alle Agenzie ambientali.

Il rapporto fra Agenzie e soggetto richiedente (privato o pubblico che sia), nascendo su libera iniziativa di quest'ultimo, è di tipo privatistico; il servizio erogato è quindi a domanda individuale, tuttavia può assumere anche caratteristiche di servizio misto perché può generare esternalità positive, procurando, così, un miglioramento dell'ambiente di cui possono beneficiare anche altri soggetti.

Le prestazioni tariffabili possono essere erogate in due situazioni diverse: in concorrenza per attività di mercato, oppure in monopolio per le attività di istruttoria e controllo.

Le prestazioni tariffarie erogate in *situazione di concorrenza* (c2) nella Schema 1.2 e colonna sinistra nella Figura 1.3), sono attività di carattere oneroso che l'Agenzia offre sul mercato su richiesta di terzi, usufruendo delle strutture e del personale di cui si è dotata per svolgere le proprie attività istituzionali, come qualunque altra struttura capace di svol-

Figura 1.3 LE TARIFFE DELLE AGENZIE AMBIENTALI: TIPOLOGIE



¹¹ La ripartizione dei trasferimenti statali si basa sul fabbisogno di protezione ambientale (costruito a partire da tre gruppi di indicatori rappresentati dalle variabili legate al territorio, variabili che esprimono il carico ambientale produttivo e variabili che approssimano il carico ambientale residenziale) e sugli obiettivi perequativi.

gere gli stessi servizi. Gli utenti di questi servizi, quindi, hanno piena autonomia di rivolgersi all'Agenzia o a suoi concorrenti.

In questo caso l'attività erogata dall'Agenzia è un servizio misto a domanda individuale: il servizio presenta, cioè, caratteristiche sia di servizio privato che di servizio pubblico. È un servizio privato perché viene eseguito dietro richiesta esplicita da parte di un soggetto (sia questo pubblico o privato) per soddisfare un proprio interesse, tuttavia è anche un servizio pubblico, anche se impuro, perché i suoi effetti possono avere un effetto positivo di "traboccamento" sulla collettività evitando di arrecarle danno. Si pensi ad esempio al caso in cui venga richiesto un controllo -ovviamente deve trattarsi di un controllo che esuli dalle ispezioni per verificare il superamento degli standard di emissione- su una fonte inquinante di una qualche attività lucrativa (interesse del singolo): è evidente che il monitoraggio di tale fonte permette di evitare un danno alla collettività.

Le tariffe percepite in *situazione di monopolio* (c1) nello Schema 1.2 e colonna destra nella Figura 1.3) sono rappresentate dall'insieme dei corrispettivi che le Agenzie ambientali percepiscono nello svolgimento della duplice attività di *istruttoria* e di *controllo* erogate in qualità di enti strumentali della Regione, nei confronti di attività di soggetti privati e pubblici.

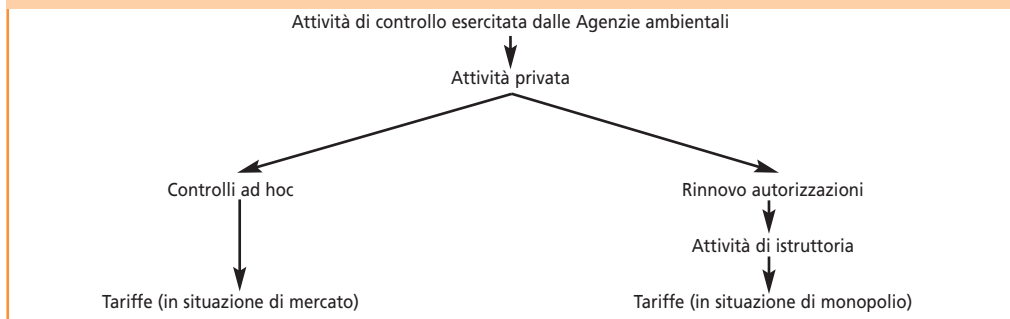
Tale forma di finanziamento è molto simile alla riscossione di tariffe in situazione di mercato (tanto che spesso l'onere istruttorio è composto dalle singole voci di costo identificate nei tariffari), salvo per il fatto che in questo caso il soggetto richiedente deve obbligatoriamente rivolgersi all'Agenzia per tali prestazioni (questo determina la situazione di monopolio), non potendo indirizzare la propria richiesta indifferentemente ad un istituto pubblico o privato, come invece accade per le prestazioni tariffabili in senso stretto.

L'attività istruttoria si sostanzia generalmente nel rilascio di pareri obbligatori, stabiliti dalla legge o emessi su richiesta di enti competenti su specifiche materie (rifiuti, inquinamento atmosferico, inquinamento elettromagnetico, VIA, IPPC, incidenti rilevanti, emissioni, scarichi e bonifiche), ai soggetti interessati. È molto evidente in questo caso la connotazione di servizio pubblico locale, dati i benefici che la collettività trae dal miglioramento delle *performances* ambientali di un'attività.

Successivamente alla fase di valutazione preventiva, le Agenzie sono chiamate ad operare ispezioni periodiche sulle attività di cui prima. Tale funzione di controllo può assumere ruoli diversi a cui vengono associate varie forme di finanziamento per l'Agenzia in relazione al motivo per cui viene effettuata tale verifica o a seconda che tali accertamenti ricadano su un'attività privata o sull'erogazione di un servizio di pubblica utilità. Su questa differenza si sostanzia l'attribuzione di questi proventi rispettivamente all'area tariffaria o a quella delle compartecipazioni.

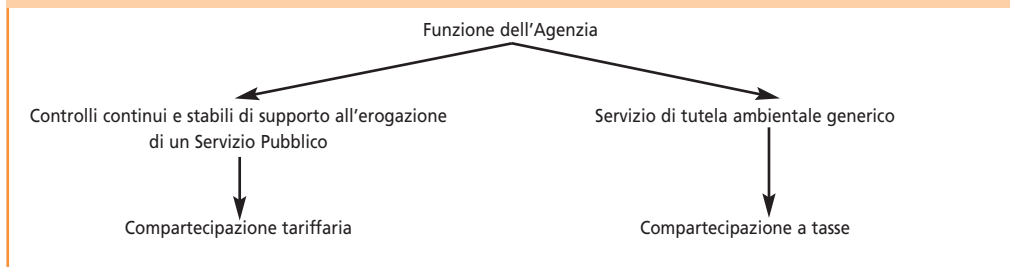
In particolare, se il controllo *ex post* viene esercitato su un'attività privata si ricade generalmente nel caso delle prestazioni tariffabili (Fig. 1.4); infatti, se il controllo è richiesto per il rinnovo di un'autorizzazione per la quale sia necessario il parere dell'Agenzia (come per il rilascio della autorizzazione per avviare l'attività stessa), questa attività si configura come una prestazione tariffabile in situazione di monopolio. Se, invece, il servizio erogato dall'Agenzia è costituito dalla richiesta di un controllo *ad hoc*, per esempio una verifica facoltativa, si ritorna nel campo delle prestazioni tariffabili in senso stretto.

Figura 1.4 LE ATTIVITÀ DI CONTROLLO EX POST ESERCITATE DALLE AGENZIE AMBIENTALI SU ATTIVITÀ PRIVATE



Nel caso in cui il controllo sia, invece, eseguito su un servizio pubblico si possono configurare varie situazioni. Innanzitutto, si possono ripresentare gli stessi casi elencati per i controlli sui privati, rappresentati nella Figura 1.4, cui segue il pagamento di una tariffa. Secondariamente, i controlli sui servizi di pubblica utilità possono dar luogo all’attivazione di una *compartecipazione alla tariffa* del servizio stesso (b2) nello Schema 1.2 e Figura 1.5), che rappresenta un’altra fonte di finanziamento per le Agenzie, qualora ricorrano determinate condizioni.

Figura 1.5 LE COMPARTECIPAZIONI



Le *compartecipazioni alle tariffe di servizi pubblici* (b2) nello Schema 1.2 e colonna sinistra nella Figura 1.5) sono legate allo svolgimento di specifiche attività da parte delle Agenzie, per esempio funzioni di monitoraggio e controllo continuative e stabili, facenti parte integrante del servizio stesso erogato, per le quali sia stato istituito un accordo di programma fra l’Agenzia e l’ente fornitore che stabilisca la collaborazione fra i due soggetti: il costo di tali funzioni dovrebbe, quindi, comparire come componente del costo generale del servizio pubblico, in una logica di determinazione della tariffa di tipo *price cap*.

Tale forma di finanziamento potrebbe essere avviata per tutti i servizi pubblici che possono beneficiare dell’attività delle Agenzie nell’erogazione del servizio stesso; si pensi, ad esempio, ai trasporti, all’energia elettrica, alle telecomunicazioni, ai servizi idrici, ai servizi di smaltimento rifiuti. Il presupposto logico alla compartecipazione è, infatti, l’esistenza di un legame diretto tra servizio pubblico erogato e attività di controllo svolta dall’Agenzia.

La funzione svolta dall’Agenzia si configura come un servizio pubblico locale: è tuttavia

opportuno precisare che in alcuni casi si tratta di servizio pubblico locale a domanda individuale, talvolta addirittura quantificabile¹².

Infine, un'altra fonte di finanziamento è rappresentata dalle *compartecipazioni alle tasse ambientali* (b1 nello Schema 1.2).

A differenza delle compartecipazioni alle tariffe, giustificate dallo svolgimento di servizi specifici offerti dalle Agenzie in cooperazione con gli enti che erogano servizi pubblici, questa forma di finanziamento, tratta dalla fiscalità generale, è molto simile *per ratio* ai trasferimenti per le attività istituzionali, in quanto la destinazione del gettito non viene stabilita parallelamente all'identificazione di attività specifiche richieste alle Agenzie; l'entrata è, quindi, giustificata dalla generica funzione di protezione dell'ambiente svolta dalle Agenzie stesse. La differenza fra le compartecipazioni alle tasse e quelle alle tariffe è schematizzata nella Figura 1.5.

In Italia attualmente vi è una sola forma di tassazione che vincola una quota fissa del gettito all'*avvio ed al finanziamento delle Agenzie regionali per l'ambiente* ed è il tributo regionale per il conferimento in discarica (legge 549/95 art. 3).

È comunque possibile ipotizzare una riforma "verde" della fiscalità, soprattutto a livello regionale, che oltre a realizzare gli obiettivi ambientali che ne rappresentano la *ratio*, raccolga gettito aggiuntivo da destinare, almeno in parte, al finanziamento delle Agenzie.

¹² Un esempio di servizio pubblico locale a domanda individuale quantificabile è il servizio idrico integrato; tramite il contatore domestico è, infatti, possibile conteggiare i metri cubi di acqua consumati. Conoscendo il servizio necessario per erogare ciascun litro d'acqua è possibile conteggiare in modo preciso la quantità di servizio complessivamente ricevuta. La stessa cosa non vale, invece, per il servizio di igiene urbana che non prevede (se non in alcuni rari casi, per esempio alcuni Comuni del Nord d'Italia) la misurazione effettiva del volume di rifiuti prodotto: la tariffa, quindi, basandosi su un metodo di attribuzione delle quantità di tipo presuntivo, non rispecchia effettivamente la quantità di servizio di cui ha usufruito ciascun utente, ma solo una quantità media.

2. Le compartecipazioni alle tariffe dei servizi pubblici

2.1 Le compartecipazioni tariffarie nelle leggi istitutive delle Agenzie regionali e provinciali

La legge 61/94, istitutiva dell'Agenzia nazionale per l'ambiente, prevede espressamente la compartecipazione alle tariffe dei servizi pubblici come forma di finanziamento delle Agenzie regionali e provinciali.

Il riferimento esplicito è alle tariffe per i servizi idrici integrati e per lo smaltimento dei rifiuti, previsti dalla L. 498/92, art. 2 comma 1. L'articolo 02 comma 4 della legge 61/94 stabilisce che sulla base di accordi di programma promossi dalle Regioni tra i soggetti interessati, siano determinati i costi necessari per lo svolgimento delle attività di controllo ambientale, da considerare ai fini della determinazione delle tariffe di cui all'art. 2 comma 1 lettere b) e c) della L. 498/92.

La norma richiede anche che le Regioni curino ogni anno la pubblicazione di relazioni preventive e consuntive, sulle attività di controllo, indicando le quantità di mezzi personali, reali e finanziari disponibili, il tipo e la quantità dei controlli effettuati, il tipo e la quantità di mezzi utilizzati. Per la verità, queste relazioni avrebbero dovuto essere predisposte sulla base di direttive del Ministro dell'ambiente che non risultano, almeno fino ad oggi, emanate.

Questa disposizione, in ogni caso, apre la strada alla possibilità di prevedere una forma di compartecipazione tariffaria, anche se espressamente limitata alle tariffe dei servizi idrici integrati e dello smaltimento dei rifiuti

La L. 498/92 prevede, infatti, che *"ai fini di un ottimale e razionale utilizzazione delle risorse naturali, anche per conseguire obiettivi di risparmio energetico e di uso qualificato dei beni naturali da parte del sistema produttivo e dei cittadini"*, nonché per dare attuazione concreta al generale principio *"chi inquina paga"* (chi arreca un pregiudizio all'ambiente deve provvedere alla remissione in pristino e alla corresponsione di un indennizzo adeguato), il Governo sia delegato ad adottare uno o più decreti legislativi che rispettino i criteri direttivi che la stessa legge n. 498 individua per la determinazione delle tariffe in materia di acque e rifiuti.

È rilevante quindi vedere come siano effettivamente determinate queste tariffe nelle rispettive leggi di settore al fine formulare una compartecipazione ad esse da parte delle Agenzie.

I criteri sono così fissati:

- le tariffe per i servizi di acquedotto, di fognatura e di depurazione, anche nei casi in cui la rete fognaria è sprovvista di impianto centralizzato di depurazione (fatta salvo il caso in cui le utenze provvedano direttamente alla depurazione) sono determinate in modo da assicurare la copertura integrale (se pur gradualmente) dei costi di investimento e di esercizio, tenendo conto di più variabili: la qualità del servizio idrico fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari;
- ugualmente, le tariffe in materia di tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani devono assicurare gradualmente la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio in modo che vi sia correlazione tra entità della tariffa, quantità e qualità dei rifiuti e relativi costi di smaltimento, tenendo conto dell'organizzazione dei servizi di raccolta differenziata.

La compartecipazione è applicata a tariffe che sono determinate a livello locale in base ad un'aliquota che potrebbe anche variare di anno in anno. Infatti, come afferma esplicitamente l'art. 02 della L. 61/94, questa aliquota è determinata sulla base dei costi sostenuti per l'esercizio delle attività effettivamente prestate dall'Agenzia. La tariffa si dovrà quindi comporre non solo dei costi affrontati dall'erogatore del servizio pubblico nelle varie fasi che compongono il ciclo idrico, ma anche di una quota (le compartecipazioni) che ripaghi l'attività svolta dalle Agenzie, in quanto parte integrante dei costi complessivamente necessari alla fornitura dell'unico servizio.

In relazione al citato art. 02, sorge la necessità di individuare quali siano le attività svolte dall'Agenzia nello specifico anno di riferimento. Chiaramente si tratterà di attività su domanda, eventualmente anche episodica, che esulano dal programma istituzionale e che potranno consistere, ad esempio, in controlli e in verifiche straordinarie legate a particolari situazioni di emergenza.

In ogni caso, l'onere della prestazione ricade, sul soggetto che le richiede.

La definizione della misura effettiva della compartecipazione delle Agenzie a queste tariffe richiede un riferimento alle leggi di settore che ne stabiliscono la disciplina. Il rinvio va alla legge Galli (L. 36/94), alla L. 152/99, in materia di risorse idriche, e al decreto Ronchi (L. 22/97), in materia di rifiuti.

La legge Galli ha posto le basi per una profonda revisione dei servizi idrici attraverso l'introduzione del servizio idrico integrato volto a superare definitivamente la frammentazione esistente tra le gestioni effettuate dai singoli Comuni. La gestione integrata avviene quindi secondo livelli ottimali di gestione (definiti come Ambiti Territoriali Ottimali) all'interno dei quali si svolge la gestione dell'intero ciclo idrico (inteso come l'insieme dei servizi di captazione, adduzione, distribuzione di acqua potabile in fognatura e depurazione di acque reflue) individuati secondo criteri di efficacia, efficienza ed economicità.

Le tariffe per questi servizi sono stabilite uniformemente a livello di ciascun A.T.O., in modo tale che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio. Per tali fini si tiene conto di più criteri, quali: la qualità delle risorse idriche, l'entità dei costi di gestione delle opere necessarie, l'adeguatezza della remunerazione del capitale investito e i costi di gestione delle aree di salvaguardia.

Le tipologie di prestazioni effettuabili dalle ARPA, i cui costi vanno computati nella quota di compartecipazione alle tariffe, sono quelle individuabili in base al D.Lgs. 152/99 e si possono distinguere in: attività di monitoraggio e controllo sui corpi idrici superficiali e sulle acque profonde e sotterranee e nell'attività di controllo, verifica e analisi delle acque di scarico.

L'individuazione più precisa di queste attività e dei compiti specifici che le ARPA possono di volta in volta essere chiamate a svolgere è contenuta nelle leggi regionali.

In Toscana, ad esempio, in attuazione del D.Lgs. n. 152 è stato elaborato un Piano di monitoraggio delle Acque¹³ nel quale sono indicate le attività di monitoraggio e campionamento demandate all'ARPAT, che interessano tre diverse classi di acque: superficiali interne, sotterranee e marino-costiere.

In materia di smaltimento di rifiuti urbani, una riorganizzazione del settore è stata avviata con il decreto Ronchi ed è tuttora in corso, visto che non è stata ancora portata a completamento la sostituzione dell'attuale tassa per la rimozione e lo smaltimento dei rifiuti solidi con una tariffa. Il nuovo sistema tariffario dovrà comunque entrare a pieno regime nel 2008.

Le attività di controllo e monitoraggio a carico delle ARPA, rispetto alle quali si può configurare una compartecipazione, consistono in quelle volte alla verifica dell'impatto sulle

¹³ Il Piano di monitoraggio delle Acque Toscane è contenuto nella delibera 858/2001, rivista prima con la delibera C.R. n. 219 del 2002 e poi con la delibera 225 del 2003.

componenti ambientali (acqua, suolo, aria) operate dalle discariche e dagli impianti di trattamento e termodistruzione dei rifiuti.

Sia nel decreto Ronchi che nella legge Galli si impone un metodo normalizzato per la determinazione delle componenti di costo della tariffa che rappresenta un principio generale e uniforme per far sì che il prezzo del servizio copra tutti i costi di produzione, tenendo conto in particolare dell'effettivo bisogno della collettività e degli interventi infrastrutturali necessari per raggiungerlo.

I costi necessari per lo svolgimento delle attività di controllo ambientale devono essere determinati sulla base di accordi di programma promossi dalle Regioni tra i soggetti interessati.

In realtà si riscontra una forte disomogeneità nel modo in cui è trattata la materia dalle varie Agenzie. Già a livello di legislazione regionale emerge come non tutte le Regioni abbiano preso in considerazione la compartecipazione a una tariffa per un servizio ambientale inserendola nell'elenco delle fonti di finanziamento delle Agenzie.

In linea di massima da questo punto di vista possiamo individuare tre gruppi di regioni: quelle in cui la compartecipazione è espressamente prevista, quelle in cui non è affatto prevista e regioni in cui è prevista solo implicitamente.

Le compartecipazioni non sono previste nelle leggi istitutive delle Agenzie delle Province Autonome di Trento e Bolzano. È vero però che queste Agenzie presentano delle particolarità organizzative che le differenziano da tutte le altre Agenzie. In primo luogo per il fatto che le attività svolte sono finanziate esclusivamente grazie agli stanziamenti provinciali. Non sono previste inoltre nella legge istitutiva dell'Agenzia siciliana, che sta vivendo una situazione normativa ancora in via di definizione.

Sono invece implicitamente previste in Molise, Emilia-Romagna, Umbria, Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Sardegna, Sicilia, Veneto.

Infatti, anche là dove manca una clausola che preveda esplicitamente la possibilità di ottenere risorse derivanti da una quota di tariffe per prestazioni in materia di servizi idrici o di rifiuti, questa possibilità si deduce in modo implicito da clausole di carattere più generale.

In tutte queste regioni si prevede infatti la possibilità per l'Agenzia di stipulare accordi di programma e convenzioni con enti pubblici per l'esercizio di prestazioni di varie tipologie, al fine di ottenere risorse finanziarie ulteriori rispetto a quelle alle quali l'Agenzia normalmente attinge¹⁴. Le prestazioni in questione potrebbero quindi consistere nelle attività di controllo esercitate dalle Agenzie come parte integrante dell'erogazione del servizio idrico e di smaltimento rifiuti.

Dall'analisi delle leggi istitutive delle Agenzie e dei regolamenti (ove disponibili) è emerso che soltanto 6 Regioni¹⁵ hanno provveduto a inserire espressamente tra le varie fonti di finanziamento gli introiti derivanti dalle tariffe stabilite per i servizi idrici integrati e per lo smaltimento dei rifiuti, previsti dalla L. 498/92 art. 2 comma 1. (si veda la Tabella 2.1).

Tabella 2.1 LE COMPARTICIPAZIONI ALLE TARIFFE DEI SERVIZI IDRICI E DEI RIFIUTI NELLE LEGGI ISTITUTIVE DELLE AGENZIE

| Previsione | Regione |
|--------------|--|
| Espressa | Liguria, Marche, Lombardia, Piemonte, Puglia, Valle d'Aosta |
| Implicita | Molise, Emilia-Romagna, Umbria, Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Toscana, Sardegna, Veneto |
| Non prevista | Prov. Aut. Trento, Prov. Aut. Bolzano, (Sicilia) |

Fonti: leggi istitutive delle Agenzie Regionali e Provinciali per la protezione dell'Ambiente

¹⁴ Vedi L. 38/98, istitutiva dell'Agenzia del Molise e L. 44/95 istitutiva dell'Agenzia dell'Emilia Romagna.

¹⁵ Si tratta della Liguria, Marche, Lombardia, Piemonte, Puglia, Valle d'Aosta.

A tal fine, si ribadisce il compito della Regione di promuovere la realizzazione di accordi di programma con i soggetti pubblici interessati all'attività di controllo ambientale nei quali vengano determinati i costi dello svolgimento delle attività di controllo ambientale da considerare ai fini della determinazione delle tariffe.

Alcune leggi regionali contengono anche clausole che lasciano aperta la possibilità di ottenere introiti derivanti da altre leggi istitutive di tributi e di tariffe in campo ambientale, ulteriori rispetto a quelle già previste in materia di rifiuti ed acque¹⁶.

La previsione di altre e diverse forme di compartecipazione, potrebbe quindi far diventare lo strumento "compartecipazione" importante forma di finanziamento per le Agenzie.

Solamente due Regioni, almeno da quanto emerso dai questionari, hanno avviato questa forma di finanziamento, nonostante si tratti di una possibilità di "autofinanziamento" che era prevista dalla stessa legge nazionale di istituzione delle Agenzie. Le Regioni in questione sono la Liguria e la Toscana, entrambe nell'ambito dei servizi idrici.

Nella regione Liguria, grazie alla L.R. 43/95, è stato istituito l'Osservatorio permanente dei corpi idrici regionali, al fine di disporre dei dati per l'esercizio delle funzioni di pianificazione e gestione ambientale delle risorse idriche. L'Osservatorio è realizzato dalla Regione, in collaborazione con le Province, i Comuni, le Autorità di bacino e i soggetti preposti alla gestione e al controllo delle acque.

Le spese di gestione di questo Osservatorio sono quindi a carico del bilancio della Regione. L'aspetto interessante è però dato dal fatto che la legge regionale prevede che venga stipulata una convenzione con i soggetti gestori del servizio idrico integrato, sulla base dello schema di convenzione tipo e relativo disciplinare, previsto dall'art. 11 della L. 36/94, in cui si prevede che parte della tariffa del servizio idrico integrato di cui al titolo III, Capo II, della L.R. 43/95, sia destinata alla gestione dell'Osservatorio.

Dal punto di vista delle fonti di finanziamento delle Agenzie, il recepimento di questa quota da parte dell'Agenzia ligure darebbe luogo a una forma compartecipazione a un servizio pubblico, in base alla quale l'Agenzia riceverebbe una quota di una tariffa stabilita a fronte dell'erogazione del servizio pubblico stesso.

Tuttavia, manca ancora la convenzione che dovrebbe stabilire i termini e le modalità di questa compartecipazione e sembra non sia stata ancora messa punto la quota della tariffa per il servizio idrico integrato che dovrebbe essere destinata all'Agenzia. La questione è comunque in via di risoluzione e è probabilmente, tra breve, questa compartecipazione sarà attivata.

Per quanto riguarda la Toscana, sono stati stipulati diversi accordi di programma che prevedono una compartecipazione alle tariffe per il servizio idrico integrato.

Uno di questi accordi di programma è stato stipulato il 16 giugno 2003, per la tutela delle falde del Campo Pozzi di Santo Alessio a Lucca. L'accordo è integrativo di quello già stipulato, per la tutela delle acque e la gestione integrata delle risorse idriche, il 19 dicembre 2002, tra Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio, Regione Toscana, Provincia di Lucca, Comune di Lucca, Autorità di Bacino del fiume Serchio, ARPAT, A.T.O. n.1, A.T.O. n. 2, A.T.O. n. 5.

L'aspetto interessante di tale accordo è che si prevede che l'ARPAT definisca un programma immediato di approfondimenti conoscitivi del contesto ambientale, volto ad accertare lo stato di contaminazione dei luoghi e che predisponga le azioni urgenti per la tutela della falda idrica, stabilendo che la copertura dei costi di queste attività siano posti

¹⁶ Vedi art. 24 L. 16/99 istitutiva dell'Agenzia della Lombardia, art. 17 della L. 60/95, istitutiva dell'Agenzia del Piemonte, dell'art. 16 della L. 20/98 istitutiva dell'Agenzia dell'Umbria.

a carico della tariffa dell'A.T.O. n. 1. Anche in questo caso, come nel precedente che riguardava l'Agenzia ligure, l'ARPAT partecipa a una quota della tariffa per il servizio idrico. Purtroppo però anche in questo caso, come nel precedente, non sono ancora stati determinati i termini e le modalità della compartecipazione.

Un altro accordo di programma è quello stipulato in Toscana il 26 maggio 2003, integrativo di un precedente accordo stipulato il 19 dicembre 2002, tra Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, Regione Toscana, Provincia di Livorno, Provincia di Siena, Provincia di Grosseto, Comuni del bacino idrografico del fiume Cecina, Comunità Montana Val di Cecina, Conferenza di Bacino Toscana Costa, A.T.O. n. 5, A.T.O. n. 6 e ARPAT. L'obiettivo è quello di "sviluppare un complesso coordinato di azioni e interventi finalizzati alla tutela quali - quantitativa e al ripristino ambientale del bacino idrografico del fiume Cecina, in coerenza e in attuazione della direttiva 2000/60/CE". Per garantire la copertura finanziaria di tali attività sono previste risorse anche a carico delle tariffe per il servizio idrico integrato.

E' evidente, quindi, che almeno fino ad oggi, le strade intraprese dalle Agenzie per ottenere finanziamenti sono altre: oltre ai trasferimenti regionali, dagli altri Enti pubblici e delle Aziende sanitarie, che hanno sempre assicurato alle Agenzie le risorse necessarie per il proprio funzionamento, è stata data preferenza all'avvio di prestazioni tariffabili che molte Agenzie tutt'oggi esercitano verso soggetti pubblici e privati.

E' comunque facilmente immaginabile che le Agenzie possano stipulare questi accordi nel prossimo futuro, poiché varie sono le attività sia di monitoraggio che di controllo che esse potrebbero esercitare a fronte di una compartecipazione alle tariffe per la gestione dei servizi pubblici in materia di acque e rifiuti.

La giustificazione della previsione di una compartecipazione alla tariffa dei servizi risiede infatti nell'esistenza di una connessione tra il servizio fornito e il controllo sulla qualità del servizio stesso. Una volta assicurata tale connessione, numerose sono le attività che le Agenzie potrebbero esercitare a fronte di una compartecipazione tariffaria ai servizi pubblici suddetti.

Vi è da dire, però, che la previsione di una compartecipazione al servizio idrico o di smaltimento di rifiuti comporta notevoli difficoltà legate alla possibilità di modificare il rigido schema attualmente (metodo normalizzato) previsto per la composizione delle tariffe per i servizi in questione. Infatti, l'inserimento di un'aliquota (addizionale) nelle tariffe che ripaghi le Agenzie dell'attività di controllo svolta, ne provocherà, alternativamente, un aumento, che in questo caso ricadrà a carico del consumatore, o una invarianza della tariffa stessa, ponendo la differenza a carico dell'erogatore del servizio. La previsione di queste compartecipazioni comporta necessariamente una scelta politica che ricade su tutti i soggetti coinvolti nell'erogazione del servizio, quelli cioè che partecipano all'accordo di programma o alla convenzione.

2.2 Le condizioni economiche per la compartecipazione alle tariffe dei servizi pubblici a favore delle Agenzie

Le compartecipazioni tariffarie si concretizzano, quindi, nell'inserire nel calcolo della tariffa una voce di costo aggiuntivo corrispondente al costo delle funzioni svolte dall'Agenzia, generalmente funzioni di controllo.

La determinazione di tale costo non è tuttavia immediata in quanto le Agenzie ambientali non usano un sistema di contabilità per centri di costo, per cui è necessario stabilire dei criteri per la ripartizione dei costi tra le diverse Unità Operative e, eventualmente, in-

cludere nei costi di controllo anche quelli di servizi correlati o necessari al controllo stesso.

In teoria le compartecipazioni potrebbero essere attivate in tutti i servizi pubblici che possono beneficiare dell'attività dell'Agenzie ambientali, come i trasporti pubblici, l'energia elettrica, le telecomunicazioni, ovviamente servizi idrici e smaltimento rifiuti, etc. Nella realtà, tuttavia, perché questa forma di finanziamento sia concretamente attuata si devono verificare alcune condizioni.

Il primo requisito necessario è che tale fattispecie di finanziamento sia prevista dalle leggi regionali e deve essere stato stipulato un accordo di programma fra la Regione e gli enti interessati.

Secondariamente, le funzioni svolte dall'Agenzia (generalmente di monitoraggio e controllo degli impatti del servizio stesso sui vari comparti ambientali -aria, acqua e suolo), a fronte delle quali viene erogato il finanziamento, devono essere di tipo *extraistituzionale*: cioè devono esulare dalle attività di tutela dell'ambiente che le Agenzie sono chiamate ad adempiere secondo il loro programma istituzionale.

Tale condizione da sola non è sufficiente: deve, infatti, potersi configurare una forma di connessione tra il servizio pubblico offerto e il controllo successivo effettuato dall'Agenzia, tale da poter identificare le due attività come indirizzate alla fornitura di un unico bene pubblico. Più specificatamente l'attività di monitoraggio delle Agenzie deve risultare non solo complementare alla produzione del servizio ma anche necessaria, ovvero garanzia dell'ottenimento di un risultato del quale lo stesso consumatore potrà beneficiare¹⁷; si pensi in tal senso l'importanza dell'attività di controllo sul rispetto dei vincoli di legge svolta dalle Agenzie sulle acque depurate, la quale assicura al consumatore la salubrità di quanto da lui consumato.

Per contro, deve essere stabilita una *corrispondenza territoriale* fra il bacino di utenza del servizio pubblico e l'area di attività dell'Agenzia e una *corrispondenza funzionale* fra i controlli esercitati dall'Agenzia e il servizio pubblico, in modo che vengano selezionati – e imputati agli utenti del servizio – solo i costi effettivamente correlati¹⁸.

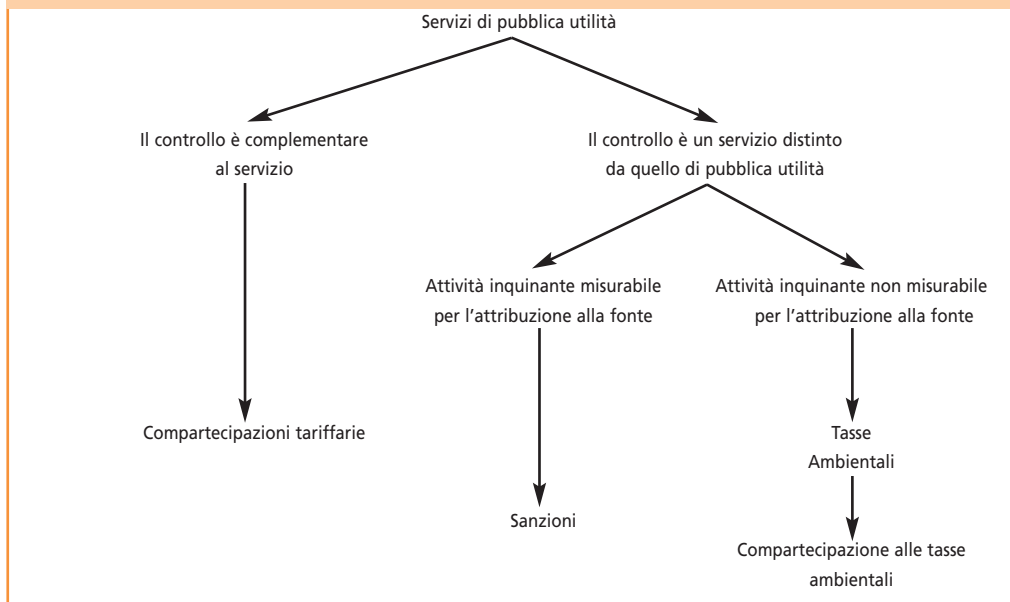
L'attività di controllo sull'inquinamento prodotto – l'esternalità negativa- permette di individuare il soggetto inquinatore (l'utente o l'erogatore del servizio pubblico) su cui deve, quindi, gravare il costo di tale diseconomia. Tale precisazione, che è anche l'ultima caratteristica *sine qua non* è possibile attivare la compartecipazione, è fondamentale in quanto se il soggetto inquinatore è prevalentemente l'utente¹⁹, il principio "chi inquina paga" sarà applicato imputando al consumatore il costo del controllo tramite il pagamento di un'addizionale alla tariffa di erogazione del servizio. Tale addizionale dovrebbe essere strutturata in modo tale da coprire i costi sostenuti dall'Agenzia nell'espletamento delle funzioni di controllo: la tariffa finale dovrebbe quindi apparire come una tariffa unica commisurata a tutti i costi sostenuti nell'erogazione del servizio (Fig. 2.2).

¹⁷ Quando non è osservabile una concreta integrazione tra servizi e attività agenziali, l'unica giustificazione per una possibile inclusione dei costi di controllo nella tariffa pagata dall'utente sarebbe la considerazione di alcuni servizi come "servizi complessi" [...]. Per servizi complessi si intendono servizi accompagnati esplicitamente dalla fornitura di un altro servizio di tipo ambientale. Marinelli N. (1999) pag. 44.

¹⁸ A tale proposito si rimanda a Marinelli N. (1999) pagg. 47-48.

¹⁹ Nella maggior parte dei servizi pubblici non è possibile imputare la responsabilità dell'inquinamento ad un solo soggetto.

Figura 2.2 COMPARTECIPAZIONI TARIFFARIE E COMPARTECIPAZIONI ALLE TASSE AMBIENTALI



Fonte: elaborazione su schema di Marinelli N. (1999)

Nel caso in cui sia, invece, il fornitore del servizio ad inquinare, questi sarà costretto ad internalizzare i costi sociali tramite altri strumenti, come le tasse²⁰ o le sanzioni erogate per il superamento di standard prefissati. Rimanendo nell’ottica del finanziamento alle Agenzie ambientali, si potrebbe ipotizzare di destinare loro parte del gettito derivante dalla riscossione della tassa, istituendo una compartecipazione alla tassa ambientale (Fig. 2.2).

Probabilmente, però, anche nel caso in cui sia il soggetto erogatore il responsabile dell’inquinamento sarà l’utente a sopportare il costo dell’externalità prodotta dall’erogatore del servizio tramite un aumento della tariffa (che costituirebbe il meccanismo usato dall’inquinatore per recuperare il costo aggiuntivo).

Questa traslazione del costo dell’externalità dall’inquinatore (erogatore del servizio) all’utente tramite il prezzo del servizio sarà possibile soprattutto in caso di monopolio (situazione assai probabile in tema di servizi pubblici, governati da monopolio naturale) in cui non è possibile scegliere fra più soggetti fornitori; al contrario in una situazione di libero mercato, l’utente, correttamente informato sui prezzi, a fronte di un innalzamento del prezzo di un servizio preferirà un altro erogatore. Nel caso in cui l’erogatore inquinante non possa innalzare le tariffe (sia perché agisca in una situazione di libero mercato, in cui l’aumento delle tariffe si tradurrebbe nella perdita della propria fetta di mercato, sia per-

²⁰ Un esempio potrebbe essere quello dell’inquinamento acustico prodotto dal traffico aereo, per il quale le compagnie pagano un’imposta regionale (Imposta Regionale sulle Emissioni Sonore degli aeromobili, istituita dalla legge 342/2000, artt. 90 e ss): l’imposta attualmente grava interamente sulle compagnie aeree e non viene scaricata sui passeggeri. Questa imposta, pur presentando problemi applicativi dovuti alla mancata emanazione del decreto attuativo che ne avrebbe definito le modalità applicative, prevedendo la destinazione del gettito alla mitigazione dell’inquinamento acustico che ne costituisce la base imponibile potrebbe andare a finanziare le Agenzie se queste fossero i soggetti delegati a gestire le opere di mitigazione stessa.

ché, pur agendo in una situazione di monopolio, non possa innalzare le tariffe, come accade nel caso del meccanismo del *price cap*) sarà costretto ad assumere tutto il costo sociale dell'inquinamento, diminuendo il proprio profitto.

La Legge 61/94 (riprendendo quanto stabilito dalla Legge 498/92²¹) individua espressamente, come si è visto, le compartecipazioni alle tariffe dei *servizi idrici integrati* e dello *smaltimento dei rifiuti*.

Ambedue i settori sono caratterizzati dall'identificazione del soggetto inquinante nel consumatore su cui, quindi, grava, oltre al costo dell'erogazione del servizio, anche il costo del controllo e del monitoraggio effettuato dalle Agenzie.

Inoltre, entrambi i settori sono stati negli ultimi anni oggetto di riforma (anche sul piano tariffario) e le tariffe, su cui graverebbe il costo aggiuntivo del servizio svolto dalle Agenzie, sono determinate a livello locale; quindi, se da un lato questa peculiarità allontana maggiormente questa forma di finanziamento dalla fiscalità generale, dall'altra appare ancora più forte la necessità di uniformare tale addizionale su tutto il territorio regionale –se non addirittura nazionale–, dato che la tutela ambientale che viene assicurata da ciascuna Agenzia deve essere uniforme.

Come vedremo nel paragrafo successivo, la tariffa dei servizi pubblici può diventare uno strumento di politica ambientale capace di incentivare un più corretto uso delle risorse naturali e le Agenzie, tramite la loro funzione di controllo, concorrono a ridurre i rischi ambientali e l'inquinamento prodotto dagli stessi servizi.

2.2.1 Le tariffe dei servizi pubblici come strumenti di politica ambientale

Sia il servizio idrico che il servizio di smaltimento rifiuti sono servizi pubblici ambientali per i quali è quindi fondamentale la definizione di regole e tariffe adeguate.

Trattandosi di servizi caratterizzati da *fallimenti di mercato* e dato che in presenza di tali fallimenti il mercato porta a soluzioni non socialmente ottimali è fondamentale l'intervento del regolatore per garantire adeguate condizioni di fornitura del servizio.

Le tariffe dovrebbero concorrere insieme agli altri strumenti di regolazione (il meccanismo tariffario da solo non è in grado di realizzare contemporaneamente tutti questi obiettivi) al raggiungimento di:

- *efficienza allocativa*: ottenendo il massimo beneficio per la collettività nella produzione di prodotti e servizi impiegando le risorse del sistema economico;
- *efficienza produttiva*: quando ogni impresa svolge la propria attività al minimo costo e le attività sono assegnate alle imprese che minimizzano i costi del settore; in questo caso devono essere imposti dal regolatore standard minimi di qualità che devono essere raggiunti dall'impresa erogatrice;
- *efficienza dinamica*: l'efficienza allocativa e produttiva devono essere realizzate in un contesto dinamico;

²¹ Articolo 2, comma 1, lettere b) e c) della Legge 23-12-1992 n. 498 "Interventi urgenti in materia di finanza pubblica", pubblicata nella Gazz. Uff. 29 dicembre 1992, n. 304: [...]

b) prevedere l'adeguamento delle tariffe per i servizi di acquedotto, di fognatura e di depurazione, anche nei casi in cui la rete fognaria è sfornita di impianto centralizzato di depurazione, fatta salva una diversa tariffa per le utenze che provvedono direttamente alla depurazione. Le tariffe sono determinate tenendo conto della qualità del servizio idrico fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, in modo che sia assicurata gradualmente la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio;

c) disciplinare le tariffe in materia di tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, in modo che vi sia correlazione fra entità della tariffa, quantità e qualità dei rifiuti e relativi costi di smaltimento, tenendo conto dell'organizzazione dei servizi di raccolta differenziata ed in modo che sia assicurata gradualmente la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio [...].

- *efficienza distributiva*: essendo servizi di interesse primario per la collettività, la loro erogazione deve essere garantita a tutti i soggetti, tenendo conto delle diverse disponibilità di reddito.

La tariffa dei servizi di pubblica utilità, oltre a realizzare gli obiettivi economico-finanziari dei servizi (la garanzia della copertura dei costi di gestione e produzione del servizio), può anche rivestire il ruolo di strumento di politica ambientale per incentivare un più corretto uso delle risorse, qualora vengano inseriti correttivi ambientali *ad hoc*. Tali correttivi dovrebbero consentire di internalizzare le esternalità negative prodotte dallo scorretto uso del servizio, provocando un aumento della tariffa che dovrebbe incentivare l'utente ad adottare comportamenti maggiormente orientati alla sostenibilità²².

Ad esempio, la tariffa del servizio di smaltimento rifiuti dovrebbe scoraggiarne la produzione eccessiva orientando i comportamenti dei soggetti al recupero e al riciclo; mentre la tariffa del servizio idrico dovrebbe evitare l'eccessivo sfruttamento della risorsa e il suo inquinamento.

È opportuno sottolineare che mentre il consumo idrico è immediatamente determinabile tramite contatore, per cui la tariffa viene pagata in base ai consumi effettivi, per la produzione di rifiuti urbani la tariffa (così come era per la TARSU) si basa ancora su criteri presuntivi (come la superficie dei locali, numero dei componenti del nucleo familiare, coefficienti di aggiustamento) rendendo meno diretto il rapporto fra prezzo pagato e produzione effettiva.

L'incremento delle tariffe finalizzato a realizzare la sostenibilità ambientale deve tener conto anche della sostenibilità sociale, prevedendo sgravi o esenzioni tali da garantire il servizio anche agli utenti delle classi più deboli (per esempio, nel servizio idrico la tariffa potrebbe essere modulata in base al volume di acqua consumato).

Inoltre, i correttivi possono essere modificati di anno in anno, al raggiungimento di determinati obiettivi ambientali (per esempio, nel servizio di smaltimento rifiuti il correttivo può variare in base al raggiungimento di determinati obiettivi di raccolta differenziata).

La struttura tariffaria può quindi realizzare, nel medio-lungo periodo, obiettivi di sostenibilità ambientale e sociale promuovendo un uso maggiormente sostenibile delle risorse.

Alla realizzazione di questi stessi obiettivi di sostenibilità dei servizi di pubblica utilità dovrebbe concorrere anche la funzione di controllo delle Agenzie. Infatti, da un lato, il controllo esercitato è finalizzato a realizzare una maggiore sostenibilità ambientale tramite la prevenzione dei rischi ambientali e la riduzione dell'inquinamento, dall'altra, l'inserimento del costo di tale controllo fra i costi coperti dalla tariffa (vedremo, comunque, nel seguente paragrafo che non tutto il costo del controllo viene coperto dalla tariffa) costituisce il correttivo che innalzando la tariffa dovrebbe indurre gli utenti ad un uso più razionale delle risorse.

2.2.2 La quantificazione delle partecipazioni a favore delle Agenzie per la protezione dell'ambiente

La tariffa di un servizio pubblico dovrebbe, in generale, essere in grado di coprire i costi del servizio che possono essere raggruppati in due categorie: i *costi di produzione e gestione* e i *costi ambientali*. I primi sono composti da tutti i costi fissi (per esempio quelli provocati dall'acquisto e dall'uso delle attrezzature) e variabili (tutti quelli correlati ai volumi trattati) e sono quindi, in linea di massima, facilmente determinabili; i costi ambientali, che riguardano tutti gli impatti prodotti dal servizio erogato, come l'inquinamento dei com-

²² C. Cambini (2002) pag. 6

parti ambientali, l'impatto visivo sul paesaggio prodotto dalle infrastrutture, i rischi ambientali, sono invece spesso difficilmente quantificabili (per semplicità, di seguito, consideriamo compresi nei costi di produzione e gestione del servizio anche i costi ambientali).

Inoltre, se si ipotizza che l'Agenzia per la protezione dell'ambiente eroghi un servizio di controllo che faccia parte integrante del servizio pubblico stesso, anche il costo di questa funzione deve essere inserito nei costi totali, in modo da internalizzare i costi dell'inquinamento prodotto dal consumatore/inquinatore, che pagherà, di conseguenza, una tariffa più elevata.

I costi del servizio, che devono essere coperti dalla tariffa, subisce, quindi, uno spostamento verso l'alto in misura pari alla parte di costo sostenuto dall'Agenzia per svolgere il controllo che viene imputata alla tariffa.

Formalmente

$$C_t = C_p + C_{\text{controllo}}(f, i)$$

dove i costi totali (C_t) sono pari ai costi tradizionali di produzione e gestione del servizio (C_p) a cui vengono sommati i costi del controllo dell'Agenzia ($C_{\text{controllo}}(f, i)$), limitatamente a quella parte di costo che viene coperta dalla tariffa.

Infatti, solo una parte del costo del controllo viene imputato alla tariffa: tale parte viene identificata in base agli altri finanziamenti che riceve l'Agenzia (f) e in base alla responsabilità del servizio nell'impatto ambientale (i).

In particolare, i costi del controllo coperti dalla tariffa dovrebbero essere espressi in funzione degli altri finanziamenti (effettivi o potenziali) di cui beneficia l'Agenzia (f) perché questi – e, principalmente, i trasferimenti- coprono la maggior parte dei costi fissi, che quindi non dovrebbero essere imputati a questa attività di controllo, almeno, dovrebbero essere imputati solo quelli esclusi dalla copertura dei trasferimenti.

Secondariamente, l'imputazione del costo del controllo alla tariffa dovrebbe essere correlata alla responsabilità del servizio nell'impatto ambientale, cioè dovrebbe tener conto della presenza o meno di altri soggetti responsabili dell'inquinamento. La responsabilità nell'inquinamento può essere correlata a parametri fisici e chimici che esprimano l'impatto ambientale del servizio, oppure alla presenza del servizio pubblico sul territorio, o ancora agli sforzi già sostenuti dal gestore del servizio per limitarne il suo impatto. Estremizzando, la quota di costi finanziata tramite tariffa dovrebbe essere il 100% nel caso in cui tutto l'inquinamento possa essere imputato al servizio (come nel caso dell'inquinamento elettromagnetico prodotto interamente dai servizi radiotelevisivi e di telefonia) e una quota compresa fra lo 0 e il 100% (estremi esclusi) nel caso in cui i responsabili dell'inquinamento siano più di uno²³ (per questo motivo i costi del controllo sono espressi in funzione della responsabilità dell'inquinamento prodotto (i)).

In realtà, dato che la determinazione della tariffa dovrebbe essere collegata alla qualità ambientale del servizio, ai costi del controllo dell'Agenzia andrebbero sommati i costi delle attività di ricerca sempre svolte dall'Agenzia per sviluppare tecnologie a minore impatto ambientale.

Seguendo questa impostazione (e ricordando la difficoltà di stimare comunque i costi del controllo), la quantificazione della compartecipazione diviene estremamente complessa. È quindi probabile che il finanziamento dell'Agenzia avvenga tramite la destinazione di una quota del gettito generato dalla tariffa, ad esempio nella forma di una convenzione tra Agenzie e fornitori del servizio di pubblica utilità, piuttosto che nella forma di una compartecipazione, che quindi prevede il pagamento congiunto di un prezzo per il servizio di pubblica utilità e un prezzo per il servizio del controllo ambientale. Anche perché, consi-

²³ Marinelli N. (1999), pag. 47.

derando l'Agenzia e il fornitore del servizio come un'unica impresa multiprodotto l'individuazione della tariffa darebbe risultati non accettabili per la natura pubblica pura di una dei due servizi: infatti, secondo la regola dei *prezzi di Ramsey-Boiteaux* le tariffe dovrebbero essere inversamente proporzionali all'elasticità della domanda dei singoli servizi, ma nel caso di una domanda completamente rigida il servizio pubblico assorbirebbe la totalità della tariffa²⁴.

Nel caso in cui venga scelta questa strada, è opportuno tener conto del fatto che l'introito percepito dalle Agenzie potrebbe non rispecchiare gli effettivi costi operativi affrontati da queste nello svolgimento delle funzioni.

È anche possibile ipotizzare che il settore pubblico voglia tutelare gli utenti da aumenti delle tariffe, perché male accettati dalla collettività o per motivi di sostenibilità sociale, e che, quindi, i costi del controllo svolto dall'Agenzia vengano coperti da altri strumenti (per esempio dalla fiscalità ambientale), in questo caso, tuttavia, anche se non verrebbe a mancare il controllo esercitato dall'Agenzia, mancherebbe l'incentivazione ad un uso maggiormente sostenibile della risorsa indotto tramite l'aumento della tariffa come presentato nel paragrafo precedente.

2.3 Le compartecipazioni alla tariffa del servizio idrico integrato

2.3.1 Il Servizio Idrico Integrato e il ruolo delle Agenzie

Per poter delineare le attività di controllo e monitoraggio svolte dalle Agenzie regionali all'interno dell'intero ciclo idrico, e dunque configurare le ipotesi di finanziamento mediante la compartecipazione alla tariffa del servizio, è necessario delineare il quadro dell'attuale struttura del sistema di fornitura dell'acqua.

Negli ultimi anni, il Servizio Idrico Integrato è stato oggetto di una profonda revisione degli aspetti organizzativi e gestionali grazie alla portata innovativa della c.d. Legge Galli²⁵. La riforma, la cui implementazione è ancora oggi in corso, si è posta l'obiettivo di un generale riassetto dei servizi idrici superando la frammentazione esistente nelle gestioni in economia effettuate dai singoli Comuni a favore dell'adozione di un modello organizzativo di tipo imprenditoriale in grado di garantire la gestione integrata ad una scala ottimale.

Uno dei punti fondamentali della riforma è rappresentato dall'individuazione di Ambiti Territoriali Ottimali all'interno dei quali la gestione dell'intero ciclo idrico, inteso come l'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione, distribuzione di acqua potabile, di fognatura e di depurazione delle acque reflue, viene svolta da un unico gestore.

La Legge prevede inoltre l'istituzione di un soggetto, l'Autorità d'Ambito, con il compito di regolare nei confronti del futuro gestore unificato, e dunque chiamato sia alla verifica delle condizioni economiche applicate da quest'ultimo alla clientela, sia alla definizione e aggiornamento del sistema tariffario. Quest'ultimo aspetto, che costituisce un altro elemento innovativo introdotto dalla Legge Galli, ha imposto uniformità delle tariffe all'interno di ciascun ATO e la loro definizione sulla base di un metodo tariffario standardizzato improntata alla copertura dei costi di esercizio e di investimento approntati dal gestore, con possibilità di una loro revisione temporale ispirata al metodo *price-cap*.

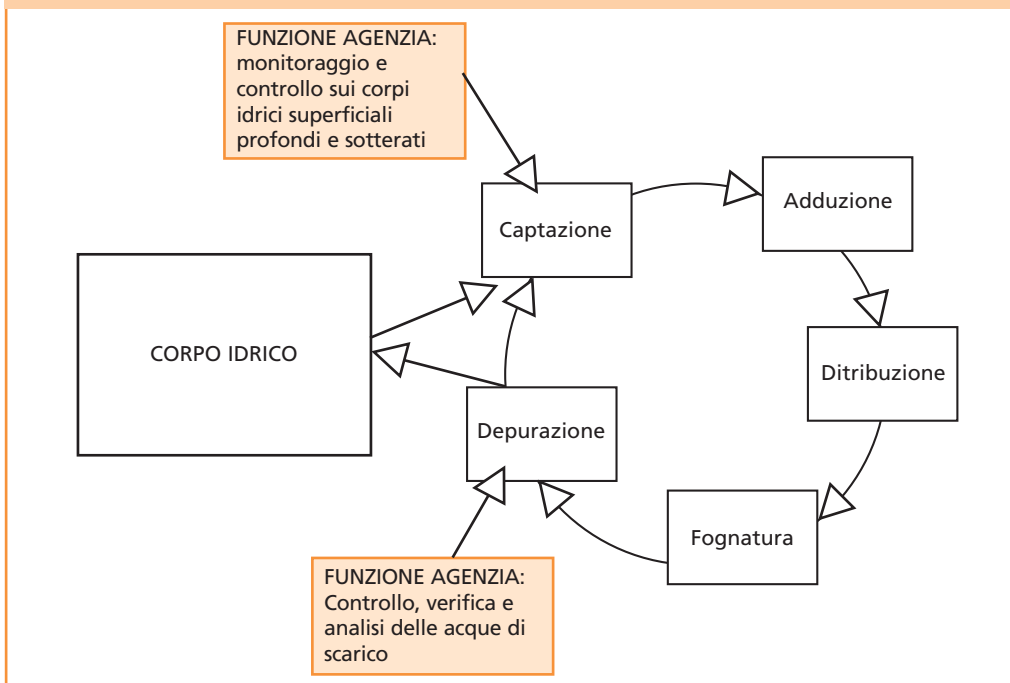
All'interno di questo nuovo quadro organizzativo e gestionale del Sistema Idrico Integrato si pone l'attività svolta dalle Agenzie regionali e provinciali per l'ambiente lungo

²⁵ Legge 36 del 5/1/1994 "Disposizioni in materia di risorse idriche".

l'intero ciclo dell'acqua volta ad assicurare, di concerto con i gestori del servizio idrico, il raggiungimento degli standard normativi di sicurezza e qualità.

Il ruolo delle Agenzie può essere in prima approssimazione separato in due attività distinte, ma collegate: la prima, a monte del ciclo idrico, di monitoraggio e controllo sui corpi idrici superficiali, acque profonde e sotterranee, volte ad accertare la possibilità di captazione dell'acqua; la seconda, a valle, di controllo, verifica, e analisi delle acque di scarico per la loro reimmissione nei corpi idrici (Fig. 2.3).

Figura 2.3 LE ATTIVITÀ DI CONTROLLO ESERCITATE DALLE AGENZIE AMBIENTALI NEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO



Tale distinzione trova poi maggiore specificazione all'interno delle singole legislazioni regionali, a cui il Decreto Legislativo 152/99 in materia di tutela delle acque e di inquinamento ha rimandato sia per l'individuazione delle caratteristiche specifiche dei corpi idrici da sottoporre a monitoraggio, sia per l'attribuzione dei compiti specifici che Enti locali, Autorità d'Ambito e Agenzie devono svolgere.

Prendendo come esempio il caso della Toscana, l'attuazione delle disposizioni del decreto legislativo 152/99 si è concretizzata nella definizione del Piano di Monitoraggio delle Acque Toscane²⁶, con il quale si sono indicate le specifiche attività demandate ad ARPAT all'interno delle due categorie prima evidenziate.

Il Piano di Monitoraggio costituisce uno strumento conoscitivo utile alla classificazione dei corpi idrici regionali e funzionale all'implementazione dei successivi Piani di Tutela per

²⁶ Contenuto nella delibera 858 del 2001 e rivisto prima con delibera del Consiglio regionale n°219 del 2002 poi con delibera 225 del Marzo 2003

i singoli bacini fluviali mediante i quali si dovrà provvedere al risanamento e al ripristino di condizioni di qualità ambientale dei corpi idrici. La gestione del piano è stata affidata, secondo quanto stabilito dalle due delibere precedenti, all'Agenzia toscana che ha provveduto, con proprio decreto, a definire l'attività di monitoraggio e di campionamento sulle tre classi specifiche di acque interessate a tale attività: le acque superficiali interne, le acque sotterranee e quelle marino costiere (di quest'ultime ometteremo la trattazione).

Per la prima delle classi indicate, ARPAT effettua analisi chimiche e biologiche individuando i punti di monitoraggio dei corpi idrici significativi e minori di propria competenza territoriale e, nel caso specifico di acque destinate alla potabilizzazione, l'Agenzia provvede sia all'analisi microbiologica delle acque prelevate dal gestore del servizio, sia al campionamento e allo studio delle acque dei pozzi e della rete acquedottistica. Ugualmente nel caso delle acque sotterranee ARPAT provvede a definire una rete di monitoraggio che interessa sia le falde delle zone pianeggianti che le risorse presenti nelle zone collinari e montane.

Nello svolgimento di tale attività l'Agenzia può concordare, solamente per gli aspetti esecutivi, forme di collaborazione con le Autorità d'Ambito e con gli stessi gestori del servizio idrico.

Una forma di cooperazione affine si ritrova anche nella fase finale del ciclo idrico, nelle attività di campionamento e controllo svolte dall'Agenzia relativamente agli scarichi degli impianti di depurazione delle acque reflue urbane e industriali. Il controllo di conformità di tali impianti, infatti, può essere svolto alternativamente da ARPAT o dal gestore dell'impianto stesso (il gestore unico del *Servizio Idrico Integrato* all'interno dell'Ambito Territoriale di riferimento), allorché quest'ultimo provveda alla sottoscrizione di una convenzione (protocollo d'intesa) con l'Agenzia.

Per poter aderire a tale convenzione il gestore, oltre a disporre di un sistema di rilevamento dati adeguato, deve sottostare ad alcune indicazioni riportate nella normativa statale²⁷, ovvero:

- eseguire analisi di laboratorio presso un istituto dotato di idonee attrezzature;
- dotarsi di strumenti di campionamento automatico delle acque reflue per impianti con potenzialità inquinante superiore ai 15000 AE;
- rispettare i parametri analitici definiti nella legislazione nazionale;
- per ogni parametro analitico effettuare i controlli previsti per Legge e rispettare la ripartizione di compiti con l'Agenzia;
- mettere a disposizione di ARPAT i risultati delle analisi di autocontrollo e segnalare l'eventuale superamento dei limiti di Legge.

Si può dunque ipotizzare che la scelta dell'autocontrollo da parte del gestore dipenderà dai costi per l'implementazione di un valido sistema di monitoraggio e dalle spese sopportate per conferire ad un laboratorio esterno l'attività di analisi dei dati ottenuti. Nella maggior parte dei casi il gestore del servizio idrico e l'Agenzia competente provvederanno ad un accordo definendo i controlli minimi, che il primo dovrà assicurare (protocollo di autocontrollo), e quelli comunque affidati all'ARPA.

Le attività finora trattate sono complessivamente riconducibili ai programmi istituzionali delle Agenzie ovvero indicate specificatamente in normative regionali e dunque finanziate mediante trasferimenti e fondi locali. L'ipotesi di una compartecipazione alla tariffa del servizio richiederebbe quindi l'individuazione di attività svolte "eccezionalmente" dalle Agenzie al di fuori del programma istituzionale, ovvero controlli che esulino da quelli indicati o verifiche straordinarie legate a situazioni di emergenza o a particolari esigenze di tutela.

²⁷ Delibera 225/2003.

Il tema del controllo, a prescindere dal tipo di relazione instaurata fra il soggetto che lo svolge e il gestore del servizio pubblico, e, quindi, della qualità dell'acqua è una questione non secondaria nella gestione dei servizi idrici ma anche nella gestione della risorsa stessa. Tuttavia il soggetto gestore può essere indotto alla riduzione dei costi a discapito della qualità dell'acqua per tre ordini di motivi che si rafforzano a vicenda:

- il soggetto gestore agisce in situazione di monopolio: non esiste quindi per l'utente la possibilità di rivolgersi ad un altro soggetto erogatore nel caso in cui il servizio offerto sia ritenuto scadente;
- l'elasticità della domanda alla qualità del servizio offerta è molto bassa;
- il meccanismo del *price cap* incentiva l'erogatore ad abbassare i costi del servizio;

Affrontare il problema dei controlli svolti e della qualità dell'acqua erogata è quindi una questione molto importante nell'ambito del servizio idrico.

L'attuale struttura tariffaria, definita dalle Autorità d'Ambito sulla base delle indicazioni della Legge Galli e delle normative regionali attuative, appare però abbastanza rigida e dunque difficilmente adattabile a modifiche che possano tener conto di una quota specifica da destinare al finanziamento delle Agenzie. Nel caso in cui questa operazione fosse estremamente difficoltosa rimarrebbe sempre aperta la possibilità di definire (come è stato già suggerito nel paragrafo precedente) una quota del gettito complessivo da destinare alle Agenzie.

2.3.2 La tariffa del Servizio Idrico Integrato e la compartecipazione a favore delle Agenzie

La tariffa del Servizio Idrico Integrato²⁸ si basa sul principio del costo marginale di lungo periodo capace di provvedere alla copertura integrale dei costi di esercizio e dei costi di investimento. Inoltre la tariffa è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito (che possono essere anche superiori a quelli obbligatori²⁹), delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio³⁰.

Per prevedere la compartecipazione tariffaria a favore delle Agenzie è proprio alla qualità della risorsa idrica che dobbiamo guardare; infatti il controllo svolto dalle Agenzie è dettato proprio dalla volontà di tutelare e migliorare la qualità della risorsa.

La tariffa di riferimento (il Metodo Tariffario Normalizzato, elaborato dal Comitato per la Vigilanza sull'uso delle risorse idriche) è governata da un meccanismo di *price cap*³¹ che

²⁸ La tariffa è esplicitata nel D.M. 1 agosto 1996 "Metodo normalizzato per la definizione delle componenti di costo e la determinazione della tariffa di riferimento del servizio idrico integrato", pubblicato nella Gazz. Uff. 16 ottobre 1996, n. 243.

²⁹ Art. 4 D.M. 1/8/1996.

³⁰ Artt. 12 e 13 della Legge 36/1994.

³¹ Secondo tale criterio il prezzo del servizio varia in base all'indice dei prezzi al consumo meno il tasso di crescita della produttività che il gestore si impegna a conseguire. La tariffa basata sul metodo del *price cap* è del tipo:

$$P_t = P_{t-1} (\Delta P - X)$$

dove:

P_t = prezzo al tempo t ;

P_{t-1} = prezzo del periodo precedente;

P = tasso di inflazione

ΔX = incremento di produttività ottenuto nel periodo precedente.

In questo modo l'aumento di produttività viene restituito ai consumatori sotto forma di un minor prezzo del servizio, incentivando l'azienda al miglioramento dell'efficienza tecnica e organizzativa per ridurre i costi di gestione dato che se il gestore aumenta la propria produttiva in modo superiore a X ridurrà i costi e, di conseguenza, godrà di maggiori profitti, viceversa, se il tasso di crescita della produttività sarà minore di X saranno ridotti i profitti. La tariffa non può variare oltre quanto previsto dalla formula *price cap*.

permette l'adeguamento dell'offerta alla domanda in condizioni di monopolio e garantisce la remunerazione dei fattori produttivi e una rispondenza qualitativa e quantitativa del servizio rispetto al fabbisogno accertato³².

La tariffa deve quindi tener presente da un lato il raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario della gestione e dall'altro l'introduzione di procedure di controllo di gestione con obiettivi di efficienza e affidabilità del servizio.

Essa è così costituita:

$$T_n = (C + A + R)_{n-1} * (1 + \Pi + K)$$

dove:

T_n = tariffa all'anno corrente

C = componente dei costi operativi

A = componente del costo di ammortamento

R = componente per la remunerazione del capitale investito

Π = tasso di inflazione programmato per l'anno corrente

K = "limite di prezzo" (ottenuto considerando l'obiettivo di crescita della produttività, il fabbisogno di investimento e la sopportabilità dell'aumento per l'utenza).

La tariffa è quindi determinata in modo da consentire incrementi di efficienza mediante la riduzione dei costi operativi a vantaggio degli investimenti e da favorire il raggiungimento degli obiettivi: l'autorità d'Ambito delibera un coefficiente di miglioramento dell'efficienza che il gestore, anche per effetto dei previsti investimenti deve rispettare mediante riduzione della componente tariffaria relativa ai costi operativi³³.

Il calcolo della tariffa di riferimento all'anno iniziale (T_1) è effettuato assumendo come tariffa all'anno zero (T_0) la tariffa media ponderata delle gestioni preesistenti come accorpate nella nuova gestione, aumentata del tasso programmato di inflazione e del "limite di prezzo"³⁴; per gli esercizi annuali successivi al primo, l'Ambito determina la tariffa coerentemente col piano finanziario e di gestione, entro gli aumenti consentiti dal tasso di inflazione programmata e dal "limite di prezzo"³⁵.

I costi operativi (C) comprendono i costi dei tre segmenti che compongono il Servizio Idrico Integrato: i costi operativi del servizio acque potabili (COAP), i costi operativi del ser-

³² C. Cambini,

³³ Secondo la normativa, la riduzione della componente tariffaria avviene nelle misure minime seguenti:

- per gestioni che presentino costi operativi reali superiori ai costi operativi presenti nella tariffa di riferimento aumentata del 20%, la riduzione annua dei costi operativi reali deve essere stabilita in almeno il 2% degli stessi, valutato sui dati dell'esercizio precedente;
- per gestioni che presentino costi operativi reali superiori alla componente dei costi operativi presenti nella tariffa di riferimento ma uguali o inferiori alla detta componente aumentata del 20%, la riduzione annua dei costi operativi reali deve essere stabilita in almeno l'1%, valutato sui dati dell'esercizio precedente;
- per gestioni che presentino costi operativi uguali o inferiori ai costi operativi presenti nella tariffa di riferimento, va comunque stabilita la riduzione annua dei costi operativi reali nello 0,5% degli stessi, valutato sui dati dell'esercizio precedente.

³⁴ Per il primo esercizio annuale a partire dall'istituzione del servizio idrico integrato, il limite "K", da applicare alla tariffa media ponderata delle gestioni preesistenti può essere così determinato:

- per tariffa media ponderata come sopra inferiore a lire 1000 al mc, riferita al 1995, e comprensiva dei servizi del ciclo: $K = 25\%$
- per tariffa come sopra, ma superiore a 1600 lire al mc: $K = 7,5\%$
- per tariffa media ponderata compresa tra 1001 lire/mc e 1599 lire/mc si applica il coefficiente K risultante da interpolazione lineare tra i due valori estremi sopraindicati.

³⁵ Per gli esercizi annuali successivi al primo, il limite di prezzo "K", da applicare sulla tariffa reale media nell'esercizio precedente, vale:

- per tariffa reale media dell'esercizio precedente inferiore a lire 1100 al mc: $K = 10\%$
- per tariffa come sopra, ma superiore a lire 1750 al mc: $K = 5\%$
- per tariffa reale media come sopra, ma compresa tra lire 1101 e 1750 a mc., si applica il coefficiente risultante da interpolazione lineare tra i due valori estremi sopraindicati.

vizio fognatura (COFO) e i costi operativi del servizio trattamento reflui (COTR). Le tre componenti del costo operativo sono calcolati con modelli multiregressivi distinti, e complessivamente, conducono ad ottenere un costo medio standardizzato che varia secondo parametri quali le tecnologie utilizzate per i trattamenti, la concentrazione dell'utenza, la lunghezza della rete, il dislivello tra di punti di presa delle acque e punti di distribuzione.

La remunerazione del capitale investito (R) è fissata al 7% per i soli investimenti finanziati dal gestore con capitale proprio, mentre il valore dei costi di ammortamento (A) si ottiene applicando i coefficienti fiscali ai beni iscritti in bilancio.

La tariffa reale applicata dal gestore si ottiene dal confronto del costo standard calcolato con la formula sopra, con i costi del singolo operatore ottenuti dalla propria contabilità, ammettendo uno scostamento massimo del 30% dei dati di quest'ultimo rispetto al valore di riferimento.

In realtà ai costi così rigidamente calcolati vengono sommati oneri vari come i costi per la protezione delle fonti, gli oneri finanziari e i costi di acquisto di acqua da terzi: questo aspetto è interessante in quanto permette la facile introduzione in quest'ultima categoria del costo dell'attività svolta dalla Agenzia. In particolare nella voce *Oneri diversi di gestione*, che fa parte dei costi operativi, deve essere iscritto ogni costo della produzione non ricompreso in quelli specificatamente previsti dall'elencazione di cui sopra e ogni altro componente negativo del reddito che non abbia natura finanziaria, straordinaria o fiscale.

Questa modifica porterebbe inevitabilmente un leggero aumento della tariffa sulle utenze, peraltro scongiurabile allorché ad una lievitazione dei costi facciano da contraltare incrementi di efficienza e produttività per il gestore, vista la logica di calcolo della tariffa mediante il metodo *price-cap*.

L'incremento tariffario, per essere ancora più incentivante di comportamenti maggiormente orientati alla sostenibilità potrebbe anche essere non uniforme, ma modulato in base ai volumi di acqua consumata (incremento progressivo) o in base al momento di consumo (differenziato fra momenti di picco e morbida).

Tale incremento (soprattutto se di una certa entità), gravando su una risorsa così fondamentale come l'acqua, dovrebbe comunque prevedere fasce di esenzione o sgravio per le classi più deboli.

2.4 Le compartecipazioni alla tariffa del servizio di raccolta, smaltimento, conferimento in discarica e trattamento di rifiuti

2.4.1 Il servizio di raccolta, smaltimento, conferimento in discarica e trattamento di rifiuti e il ruolo delle Agenzie

Analogamente a quanto visto per il Servizio Idrico Integrato, lo studio del ruolo delle Agenzie all'interno del complesso ciclo dei rifiuti, dalla fase iniziale di raccolta a quelle finali di smaltimento, recupero e trattamento, è utile all'identificazione di specifiche attività per le quali sia ipotizzabile l'attivazione di compartecipazioni alla tariffa del servizio.

La complessiva riorganizzazione del settore operata nel 1997 dal Decreto Ronchi è ancora oggi oggetto di implementazione all'interno delle singole Regioni, soprattutto per quanto attiene il passaggio dall'attuale sistema fondato sulla tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, la TARSU, a quello della tariffa, che avrebbe dovuto entrare in vigore dal 1° gennaio del 2000 ma che di fatto è stato implementato solo da pochi Comuni.

L'attività di controllo e monitoraggio delle Agenzie regionali per l'ambiente si concentra fundamentalmente nelle fasi successive a quelle di raccolta operate dalle aziende

municipalizzate comunali: nello specifico il controllo effettuato dalle Agenzie si estende dalle verifiche del comportamento dei produttori di rifiuti e alle verifiche del comportamento dei gestori degli impianti (tramite una serie di attività volte a verificare gli impatti su suolo, acqua ed aria dagli impianti di discariche, trattamento e termodistruzione dei rifiuti).

Anche in questo caso prendiamo spunto dalle politiche adottate dalla Regione Toscana, dalle quali emerge l'affidamento ad ARPAT del "Controllo straordinario degli impianti di gestione dei rifiuti urbani ed assimilati e dei rifiuti speciali" del Progetto 14 del Piano Regionale di Tutela ambientale 2002-2003³⁶.

Tale progetto è finalizzato all'aggiornamento del quadro conoscitivo degli impianti del ciclo dei rifiuti, così da poter monitorare le matrici ambientali più importanti (acqua, suolo ed aria) e valutare i principali parametri che descrivono l'efficienza gestionale degli impianti stessi.

L'attività di verifica e monitoraggio dell'Agenzia regionale toscana si concentrerà su tutti gli impianti attivi di gestione rifiuti, sulle discariche post chiusura, sugli impianti di selezione, trattamento e recupero di rifiuti speciali e urbani e sugli impianti di compostaggio, con una metodologia di controllo che dovrà assicurare risultati come:

- l'uniformità in Ambito Regionale e per tipologia di impianto considerato;
- la verifica degli aspetti tecnico amministrativi, tecnico analitici e non analitici;
- la valutazione della conformità degli impianti e della relativa gestione secondo la normativa vigente, considerando gli effetti provocati sulle varie matrici ambientali.

Le specifiche attività di controllo e la frequenza delle ispezioni e dei campionamenti varieranno a seconda della tipologia di impianto soggetto a verifica, e si concluderanno con relazioni tecniche che evidenzino le situazioni di criticità e le problematiche relative ad ogni singolo impianto e al territorio circostante.

Tale complessa attività di censimento e verifica da parte dell'Agenzia regionale toscana non è comunque configurabile come intervento di natura straordinaria, ovvero "non istituzionale", in quanto a fronte del progetto indicato è stata stipulata una specifica convenzione³⁷ tra la Regione Toscana ed ARPAT dove è indicata la natura e l'entità del finanziamento da destinare a quest'ultima, pari a 284.000 euro.

Possono comunque essere delineate alcune ipotesi che giustifichino l'attivazione di fonti di finanziamento alternative agli stanziamenti regionali, come la compartecipazione al gettito della nuova tariffa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

La nuova normativa nazionale in tema di discariche³⁸ ha imposto la predisposizione, da parte del gestore dell'impianto, di specifici piani di sorveglianza e controllo su tutti i fattori ambientali interessati indicando, per ognuno di essi, i parametri analitici, le frequenze e le modalità di campionamento, sia nella fase autorizzativa per la costruzione che in quella di gestione e gestione post-chiusura.

L'Autorità competente³⁹ provvederà poi all'approvazione di tale piano e all'individuazione dei parametri soggetti a controllo, lasciando a carico del gestore dell'impianto l'attività di monitoraggio.

Un primo intervento dell'Agenzia si potrebbe dunque ipotizzare al di fuori dell'attività istituzionale tramite convenzioni stipulate con i gestori degli impianti per la validazione dei dati da essi rilevati con i propri strumenti, e per la consulenza nella gestione delle sta-

³⁶ DCRT 24/02.

³⁷ Delibera di Giunta Regione Toscana 949 del 9/9/2002.

³⁸ D.Lgs. 36/02 che recepisce la direttiva CE 1999/31.

³⁹ Manca nella normativa nazionale (Decr. Lgs. 36/02) la definizione dell'Autorità competente. Attualmente è in discussione la Legge della Regione Toscana sulle discariche che dovrebbe specificare i ruoli delle Autorità nelle fasi di controllo.

zioni di rilevamento a terra degli inquinanti⁴⁰ (solitamente inquinanti atmosferici); in questo caso l'attività svolta dalle Agenzie si configurerebbe come un "di più" rispetto all'attività convenzionale di controllo, e risulterebbe mirata ad una maggiore sicurezza nell'analisi degli effetti negativi degli impianti sulle matrici ambientali, volta dunque al raggiungimento di standard di qualità ambientale superiori.

Se analizziamo la situazione della Regione Toscana, vediamo che sono state già avviate alcune convenzioni fra l'Agenzia ambientale e i gestori degli impianti, come la Convenzione SIMS-ARPAT e la Convenzione SAPI-SACCI-ARPAT, o sono in corso di realizzazione (Impianto di smaltimento e compostaggio di Case Passerini a Sesto Fiorentino-FI); tuttavia rimane aperta la questione sulle modalità con cui tali accordi possano generare come fonte di finanziamento non un corrispettivo pattuito tra le parti (solitamente costituito da un canone annuo), bensì una quota del gettito derivante dal servizio di smaltimento rifiuti (giustificabile forse solo nel caso dell'impianto di Case Passerini gestito da Quadrifoglio S.p.a., la società addetta al servizio di igiene urbana nel Comune di Firenze).

Una seconda ipotesi di attività svolta dall'Agenzia attiene le fasi successive alla pronuncia di compatibilità ambientale per la realizzazione di impianti di smaltimento e trattamento dei rifiuti interessati al procedimento Regionale di valutazione di impatto ambientale. Nella eventualità in cui, infatti, il contenuto della pronuncia di compatibilità ambientale da parte dell'Autorità competente includa le prescrizioni ritenute necessarie alla mitigazione degli effetti sfavorevoli sull'ambiente e il monitoraggio di quanto approntato dal gestore per adempiere quanto imposto, le Agenzie vengono chiamate in causa come soggetto incaricato a tali verifiche. Tale attività verrà altresì svolta dalle Agenzie allorché il progetto iniziale dell'impianto venga, al contrario, escluso dal procedimento di V.I.A. ma sottoposto dall'Autorità competente ad un serie di interventi volti a mitigarne gli impatti sull'ambiente. L'attività di monitoraggio sulle matrici ambientali infatti, e il controllo degli adempimenti imposti dall'Autorità competente dovrebbero ricadere sulle ARPA.

Resta tuttavia incerta, anche per queste ultime ipotesi, la definizione dell'attività di ARPAT fuori dal ruolo istituzionale, e dunque l'attivazione di fonti di finanziamento diverse da quelle ordinarie. Ricordiamo infatti che la giustificazione al finanziamento delle attività elencate mediante compartecipazione alla tariffa dei servizi risiede nell'esistenza di una connessione diretta tra servizio fornito all'utenza e controllo sulla qualità dello stesso.

In quest'ottica infatti tali funzioni, sebbene incluse nel ruolo istituzionale delle Agenzie, potrebbero essere comunque ricomprese all'interno del complesso servizio di raccolta, smaltimento, conferimento in discarica e trattamento dei rifiuti (soprattutto nelle fasi finali), come verifiche necessarie a garantire all'utente (in qualità di inquinatore e, quindi, di *pagatore*) la qualità dell'aria, la salubrità dei luoghi abitativi, la sicurezza delle aree adibite a discarica.

Analogamente a quanto osservato per il Servizio Idrico Integrato, non è semplice correggere la struttura tariffaria indicata dalla normativa (e per alcuni Comuni già operativa), in modo da poter includere le spese imputabili ai controlli e alle verifiche operati dall'Agenzia.

⁴⁰ Le Agenzie solitamente non intervengono sul controllo dei dati sulle emissioni in atmosfera prodotte dai camini degli impianti suddetti.

2.4.2 La tariffa del servizio di raccolta, smaltimento, conferimento in discarica e trattamento di rifiuti

La riforma della disciplina dei rifiuti operata dal Decreto Ronchi prevede il passaggio dalla tassa alla tariffa per la gestione dei rifiuti urbani dando applicazione al principio "chi inquina paga" che permette di attribuire i costi di raccolta e smaltimento al soggetto responsabile.

Tale tariffa definita sulla base di un metodo normalizzato che deve garantire agli Enti Locali la copertura complessiva di tutti i costi di gestione del servizio⁴¹.

Il metodo di calcolo, ancora una volta basato sul sistema *price cap*, assicura l'adeguamento nel tempo della tariffa stessa.

La tariffa di riferimento a regime deve rispettare la seguente equivalenza⁴²:

$$\Sigma T_n = (CG + CC)_{n-1} (1 + IP_n - X_n) + CK_n$$

Dove:

ΣT_n =totale delle entrate tariffarie di riferimento

CG_{n-1} = costi di gestione del ciclo dei servizi attinenti i rifiuti solidi urbani nell'anno precedente

CC_{n-1} = costi comuni imputabili alle attività relative ai rifiuti urbani dell'anno precedente

IP_n = inflazione programmata per l'anno di riferimento

X_n = recupero di produttività per l'anno di riferimento

CK_n = costi d'uso del capitale relativi all'anno di riferimento

A loro volta i costi operativi di gestione CG ⁴³ sono suddivisi in:

- a) CG_{IND} = Costi di gestione del ciclo dei servizi sui RSU indifferenziati, in cui sono compresi:
 - Costi Spazzamento e Lavaggio strade e piazze pubbliche = CSL
 - Costi di Raccolta e Trasporto RSU = CRT
 - Costi di Trattamento e Smaltimento RSU = CTS
 - Altri Costi = AC
- b) CG_D = Costi di gestione del ciclo della raccolta differenziata, in cui sono compresi:
 - Costi di Raccolta Differenziata per materiale = CRD
 - Costi di Trattamento e Riciclo = CTR (al netto dei proventi della vendita di materiale ed energia derivante da rifiuti)

Nel computo dei costi CG_D non sono inclusi:

- i costi relativi alla raccolta dei rifiuti di imballaggio coperti dal Conai;
- i costi relativi alla raccolta dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari, a carico dei produttori e utilizzatori;

Data la struttura della tariffa, i costi dei servizi svolti dall'Agenzia potrebbero trovare

⁴¹ D.P.R. 27-4-1999 n. 158, Regolamento recante norme per l'elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani. Pubblicato nella Gazz. Uff. 4 giugno 1999, n. 129, S.O.

⁴² Allegato 1, previsto all'articolo 1, comma 1 del D.P.R. 27-4-1999 n. 158, a cui si rimanda per l'approfondimento della composizione della tariffa di riferimento.

⁴³ I costi operativi di gestione fanno riferimento alle voci di bilancio di cui alle prescrizioni del *decreto legislativo 9 aprile 1991, n. 127*, per le seguenti categorie:

B6 - Costi per materie di consumo e merci (al netto di resi, abbuoni e sconti)

B7 - Costi per servizi

B8 - Costi per godimento di beni di terzi

B9 - Costo del personale

B11 - Variazioni delle rimanenze di materie prime, sussidiarie, di consumo e merci

B12 - Accantonamento per rischi, nella misura massima ammessa dalle leggi e prassi fiscali

B13 - Altri accantonamenti

B14 - Oneri diversi di gestione.

spazio in diverse voci dei costi di gestione. Per esempio, potrebbero essere inseriti all'interno della voce residuale "Altri costi"; alternativamente tale voce potrebbe trovare spazio all'interno della categoria "Costi di Trattamento" e "Riciclo". Ovviamente i costi dei servizi erogati dall'Agenzia devono essere collocati in una voce o in un'altra a seconda della funzione realmente svolta.

Le due voci indicate in realtà devono essere coperte da due distinte componenti in cui la tariffa si articola, e specificatamente nel caso degli "Altri costi" (AC) dalla cosiddetta quota fissa (comprensiva anche dei costi comuni, di quelli di lavaggio strade, di raccolta e trasporto rifiuti), nel caso delle spese di trattamento e riciclo dalla parte variabile, ovvero da quella quota calcolata sulla base dell'effettiva quantità di rifiuti prodotta dalla singola categoria di utenza del servizio.

Sebbene per ragioni di semplicità si potrebbe pensare che l'inclusione dei costi di controllo delle Agenzie possa trovare una migliore collocazione all'interno della parte fissa della tariffa (altri costi), bisogna anche ricordare che il ritardo nella definizione, da parte dei Comuni, dei parametri relativi alla quantità presunta di rifiuti conferiti dalle singole utenze necessari al calcolo della quota variabile potrebbe risultare strumentale ad una loro eventuale qualificazione all'interno di tale categoria.

Appendice capitolo 2

Le compartecipazioni tariffarie nelle leggi istitutive e nei regolamenti delle Agenzie regionali e provinciali

| Regione | Previsione normativa o regolamentare |
|--------------------------------|---|
| ABRUZZO | Non prevista |
| BASILICATA | Non prevista |
| PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO* | Non prevista |
| CALABRIA | Non prevista |
| CAMPANIA | Non prevista |
| EMILIA – ROMAGNA | Si prevede la stipulazione di eventuali contratti e convenzioni con enti pubblici e privati al fine di ottenere risorse finanziarie ulteriori rispetto a quelle alle quali l'Agenzia normalmente attinge. |
| FRIULI-VENEZIA-GIULIA | Non prevista |
| LAZIO | Non prevista |
| LIGURIA | La legge istitutiva prevede, tra le competenze della Regione, quella di stipulare accordi di programma di validità annuale o pluriennale volti a determinare i costi necessari per lo svolgimento delle attività di controllo ambientale. Tali costi sono posti a base della determinazione delle tariffe, come disposto dall'art. 02, comma 4 della L. 61/94. |
| LOMBARDIA | La legge istitutiva prevede espressamente tra le fonti di finanziamento dell'Agenzia la quota degli introiti derivanti dalle tariffe per i servizi di acquedotto, di fognatura, di depurazione, di smaltimento di rifiuti solidi urbani, indicate e stabilite con le modalità di cui all'art. 02 comma 4 della L. 61/94. Contiene inoltre una clausola che lascia aperta la possibilità di finanziarsi con altri introiti derivanti da leggi istitutive di tributi e di tariffe in campo ambientale. |
| MARCHE | La legge istitutiva prevede espressamente, tra le fonti di finanziamento dell'Agenzia, la quota degli introiti derivanti dalle tariffe indicate dall'art. 02 comma 4 della L. 61/94. Tuttavia, questa quota dovrebbe essere stabilita dalla Giunta regionale con un apposito atto ancora non emanato. |
| MOLISE | Non è espressamente prevista. Tuttavia la legge istitutiva prevede tra le fonti di finanziamento dell'Agenzia le eventuali altre risorse per contratti e convenzioni con enti pubblici e privati, tra le quali potrebbero rientrare le compartecipazioni alle tariffe di cui all'art. 02 comma 4 della L. 61/94.. |
| PIEMONTE | La legge regionale prevede espressamente tra le fonti di finanziamento dell'Agenzia una quota degli introiti derivanti dalle tariffe indicate e stabilite con le modalità di cui all'art. 02 comma 4 della L. 61/94. Lascia inoltre aperta la possibilità di prevedere altri introiti derivanti da leggi che istituiscono tributi e tariffe in campo ambientale. |
| PUGLIA * | La legge regionale prevede espressamente tra le fonti di finanziamento dell'Agenzia una quota degli introiti derivanti dalle tariffe indicate, con le modalità di cui all'art. 02 comma 4 della L. 61/94. |
| SARDEGNA | Non prevista. |
| SICILIA* | Nessuna indicazione. |
| TOSCANA | Tramite accordo di programma, di norma triennale, promosso dal presidente della Giunta regionale con le Province, i Comuni, le Aziende Sanitarie Locali e l'ARPAT, sono individuati i costi delle attività, imputabili ai fini della determinazione delle tariffe per il servizio idrico integrato e per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani nonché ai fini della determinazione della quota - parte da corrispondere all'ARPAT e delle relative modalità di trasferimento. |
| PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO* | Non prevista. |
| UMBRIA | Si prevedono più genericamente, tra le fonti di finanziamento dell'Agenzia, le risorse del bilancio regionale determinate dalla Giunta regionale e provenienti da ecotasse. |
| VALLE D'AOSTA* | La Regione promuove, ai sensi dell'art. 02 comma 4 della L.61/94, accordi di programma con i soggetti pubblici interessati all'attività di controllo ambientale. In tali accordi sono determinati i costi necessari per lo svolgimento delle attività di controllo ambientale da considerare ai fini della determinazione delle tariffe di cui all'art. 2, comma 1 lett. b) e c) della L. 498/92. |
| VENETO | Non prevista. |

* L'Agenzia non ha regolamento

3. La compartecipazione alle tasse ambientali

3.1 La compartecipazione al tributo speciale per il conferimento dei rifiuti solidi in discarica

In tema di finanziamento delle Agenzie per la protezione dell'ambiente, oltre alle indicazioni che si possono trarre dalla legge 61/94, un'altra importante legge prevede la compartecipazione a favore delle Agenzie del gettito generato da un tributo ambientale: si tratta della legge 549/95 che istituisce il tributo speciale per il conferimento dei rifiuti solidi in discarica con l'esplicita finalità di favorire la minore produzione dei rifiuti e il recupero dagli stessi di materia prima ed energia.

La possibilità di ricorrere a tributi ambientali per finanziare attività di protezione ambientale è già da anni ampiamente utilizzata in altri paesi europei. L'esempio più rappresentativo è quello dell'Agenzia francese ADEME che gode di una parte del gettito di una tassa ambientale, la TGAP, istituita nel 1999.

In Italia invece, abbiamo questo solo esempio in cui le Agenzie dell'ambiente godono della compartecipazione ad un tributo fissato a livello nazionale. Inoltre, gli approfondimenti conoscitivi che sono stati richiesti alle varie regioni, tramite l'invio del questionario, hanno evidenziato come, al momento attuale, neanche a livello regionale o locale esistano altre forme di compartecipazione a favore delle Agenzie.

Tornando al tributo speciale per il conferimento in discarica, l'aspetto più interessante della L. 549/95 che istituisce tale tributo ai nostri fini, è dato dalle modalità di ripartizione del tributo per il conferimento dei rifiuti in discarica:

- il 10% alle Province;
- il 90% del tributo spetta alle Regioni; il 20% di questo ammontare, affluisce in un apposito Fondo regionale destinato a una pluralità d'attività volte principalmente a:
 1. favorire la minore produzione dei rifiuti e il recupero di materie prime ed energia, con priorità dei soggetti che realizzano sistemi di smaltimento alternativi alle discariche,
 2. realizzare la bonifica dei suoli inquinati, comprese le aree industriali dismesse, il recupero delle aree degradate,
 3. istituire e mantenere le aree protette,
 4. finanziare le Agenzie regionali per l'ambiente.

Ovviamente, di particolare interesse per l'argomento trattato in questo lavoro è il riferimento esplicito alla possibilità di destinare una parte di queste risorse alle Agenzie per l'ambiente.

Deve essere sottolineato però il fatto che la legge stessa rimette la decisione circa l'effettivo impiego di queste risorse alle singole Regioni e Province autonome, nell'ambito delle destinazioni sopra indicate. Unica eccezione si ha per le risorse derivanti dalla tassazione dei fanghi di risulta che sono destinate ad investimenti di tipo ambientale riferibili ai rifiuti del settore produttivo soggetto al predetto rifiuto.

La regola generale è comunque che l'impiego delle risorse è determinato dalle singole Regioni, con legge da emanarsi entro il 31 luglio di ogni anno per l'anno successivo. In caso di mancata determinazione da parte delle Regioni si intende prorogata la misura vigente.

Vedremo perciò adesso come ogni Regione ha dato attuazione a queste disposizioni e quali sono le Regioni che non hanno ancora deliberato nulla al riguardo.

3.1.1 La compartecipazione al tributo speciale per il conferimento dei rifiuti solidi in discarica nelle leggi regionali di attuazione della L. 549/95

Quasi tutte le Regioni hanno provveduto a dare attuazione alle previsioni della L. 549/95.

Restano infatti escluse soltanto la Regione Valle d'Aosta e la Campania che non hanno deliberato al riguardo.

La Sardegna si trova oggi a vivere una situazione normativa provvisoria. Nelle more di una riorganizzazione organica della materia si è infatti limitata a recepire l'art. 3 della L. 549/95, sia per quanto riguarda la quantificazione della misura del tributo, la ripartizione del gettito da esso derivante e la previsione della costituzione di un Fondo destinato alla realizzazione di interventi di tipo ambientale⁴⁴. Si deve notare tuttavia che questa Regione è l'unica ad aver espressamente inserito nella recente ordinanza istitutiva dell'Agenzia regionale per l'ambiente (risalente al settembre 2002), il trasferimento di una quota del tributo inerente il conferimento dei rifiuti in discarica, tra le fonti di finanziamento dell'Agenzia.

Nella maggior parte delle Regioni è stata emanata una legge specificatamente rivolta alla disciplina del tributo per il deposito in discarica dei rifiuti solidi. In altre ipotesi particolari la disciplina è contenuta all'interno di una più ampia riforma del settore dei rifiuti⁴⁵.

Resta tuttavia il fatto che non vi è, in quasi tutte le leggi regionali, alcuna garanzia sulla quantità del gettito spettante alle ARPA, che potrebbe perciò essere destinato interamente alle altre attività, pur sempre di carattere ambientale, indicate dalla legge 549. Nella maggior parte dei casi non sono infatti state stabilite con precisione le attività alle quali è destinata la quota del 20% del gettito del tributo prevista dalla legge nazionale.

Spetta, infatti, alla Giunta regionale il compito di ripartire questa percentuale del gettito percepito tra le attività indicate, nel rispetto delle destinazioni vincolate dalle leggi statali e regionali. È evidente quindi come la specifica quota spettante alle Agenzie dipenda dalle decisioni prese di anno in anno dai singoli governi locali.

Una maggiore garanzia di destinazione di questi proventi alle Agenzie è contenuta nelle leggi emiliana, ligure, toscana e molisana dove, tra gli interventi ai quali è destinato il 20% del tributo, figura espressamente il finanziamento dell'Agenzia regionale. Questo significa che a livello regionale è stata presa in considerazione la possibilità di prevedere le Agenzie come destinatarie di una parte del gettito ma, tuttavia, non dà certezze circa l'effettiva destinazione.

Particolare è la situazione del Trentino Alto Adige. Relativamente alla Agenzia della Provincia autonoma di Trento ci sono, maggiori garanzie di utilizzo del gettito del tributo per l'Agenzia, poiché si stabilisce che non meno del 20% del gettito derivante dall'applicazione del tributo speciale venga destinato al finanziamento dell'APPA. La legge della Provincia Autonoma di Bolzano stabilisce in modo generico, che il gettito derivante dall'applicazione del tributo sia assegnato per il finanziamento degli interventi dell'APPA. Si deve però notare il fatto che queste Agenzie hanno modalità di finanziamento differenti rispetto alle altre, per il fatto che sono Agenzie provinciali che fanno capo alle due Province Autonome di Trento e Bolzano. Il finanziamento delle Agenzie è, in entrambi i casi, di totale derivazione dalla Provincia. Ne consegue che anche il gettito del tributo per

⁴⁴ Queste previsioni sono contenute nella L.R. 37/98 contenente "Norme concernenti interventi finalizzati all'occupazione e allo sviluppo del sistema produttivo regionale e di assestamento e rimodulazione del bilancio".

⁴⁵ È il caso della Regione Veneto, che ha recentemente provveduto a riformare l'intera disciplina del settore dei rifiuti con la L.R. 3/00.

i rifiuti solidi in discarica di cui alla L. n. 549 viene assegnato nei capitoli dello stato di previsione della spesa di bilancio della Provincia. Sarà poi la Provincia che delibererà la quota da destinare alle Agenzie per il loro funzionamento.

La legge provinciale di Trento è interessante anche perché configura un rapporto di collaborazione tra l'APPA, il Servizio tributi della Provincia, gli Enti locali e gli organi competenti alla vigilanza, per svolgere le attività relative alla riscossione del tributo e alla contestazione delle violazioni. Queste attività sono disciplinate con un'apposita deliberazione della Giunta Provinciale che provvede anche a determinare le modalità di collaborazione.

Per contro, rispetto a quanto affermato relativamente al Trentino Alto Adige, vi è il caso della Regione Basilicata, rispetto alla quale le certezze circa la destinazione di una quota del gettito derivante dall'applicazione del tributo per il conferimento dei rifiuti in discarica alle Agenzie si affievoliscono maggiormente.

La Basilicata, infatti, destina interamente il gettito del tributo agli A.T.O. e alle Province. Essa ha istituito un Fondo incentivante, alimentato dall'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, destinato agli A.T.O. e alle Province per il raggiungimento delle finalità ambientali previste dal Piano regionale di gestione dei rifiuti, secondo i criteri stabiliti in un regolamento di attuazione emanato dalla Giunta regionale. Le priorità degli interventi sono fissate direttamente dagli A.T.O. e dalle Province.

Il Fondo è ripartito nella seguente misura:

- il 60% è destinato agli A.T.O.,
- il 40%, comprensivo della quota del 10% destinata alle Province dall'art. 3 comma 27, è destinato alle Province.

Sono inoltre chiaramente individuate le attività alle quali sono destinati tali parti del fondo: la quota del 60% destinata agli A.T.O. è indirizzata alla realizzazione di impianti ed opere, atti a favorire la minore produzione di rifiuti, all'attuazione di iniziative concernenti la raccolta differenziata dei rifiuti, compresi l'acquisto di attrezzature e mezzi di raccolta e trasporto, alla realizzazione di centri di stoccaggio provvisorio recupero e commercializzazione dei materiali recuperati, alla messa in sicurezza di discariche dismesse e alla rimozione e smaltimento di rifiuti abbandonati su aree pubbliche; la quota del 40% riservata alle Province è invece destinata alla manutenzione delle aree naturali protette, agli incentivi ad enti pubblici che impieghino manufatti e beni realizzati con almeno il 30% di materiali provenienti da attività di recupero.

Essendo quindi l'intero gettito del tributo destinato agli A.T.O. e alle Province per la gestione unitaria dei rifiuti urbani risulta difficile configurare una quota diretta al finanziamento dell'ARPA.

Seguendo le indicazioni della legge nazionale n. 549, la maggior parte delle Regioni, ha previsto l'istituzione di un Fondo o di più Fondi (Tab. 3.1).

Tabella 3.1 ISTITUZIONE DI FONDI REGIONALI ALIMENTATI DAL GETTITO DEL TRIBUTO PER IL CONFERIMENTO DI RIFIUTI IN DISCARICA DESTINATI A VARIE FINALITÀ DI CARATTERE AMBIENTALE TRA CUI QUELLE EX ART. 27 COMMA 3 L. 549

| | |
|---|--|
| Regioni che hanno istituito un solo Fondo | Abruzzo, Basilicata, Calabria, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Molise, Puglia, Lazio, Liguria, Lombardia, Umbria, Veneto, Sicilia, (Sardegna) |
| Regioni che hanno istituito più Fondi | Marche, Piemonte, Toscana |

Nota: Valle d'Aosta e Campania non hanno deliberato nulla al riguardo, mentre nelle due Province Autonome il gettito derivante dal tributo viene destinato nel bilancio provinciale.

In Abruzzo, Basilicata, Calabria, Friuli Venezia Giulia, Molise, Puglia, Lazio, Liguria, Lombardia, Umbria, Veneto, Sicilia si è infatti provveduto alla costituzione di un solo Fondo destinato espressamente alle finalità di carattere ambientale di cui al comma 27 dell'art. 3 della legge n. 549.

Nelle Marche, in Piemonte e in Toscana si è invece preferito istituire più Fondi.

In queste ultime due Regioni, dei due Fondi esistenti, uno è destinato al finanziamento degli interventi volti a favorire la minore produzione dei rifiuti e al finanziamento dell'Agenzia per l'ambiente ed è costituito dal 20% dell'ammontare versato a titolo di tributo, al netto della quota di spettanza delle Province, ad esclusione della parte derivante dall'applicazione del tributo ai fanghi di risulta; l'altro Fondo, destinato alla realizzazione di investimenti di tipo ambientale, è invece costituito proprio dal 20% dell'ammontare del tributo riferito ai fanghi di risulta (al netto della quota di spettanza delle Province).

Nelle Marche sono stati istituiti addirittura tre Fondi alimentati dal gettito derivante dal tributo per il conferimento di rifiuti in discarica in base a particolari percentuali. Il primo Fondo destinato al finanziamento dell'ARPAM è denominato "Fondo generale per la gestione dei rifiuti secondo le finalità dell'art. 3, comma 27 della L. 549/95" ed è costituito dal 20% del gettito derivante dall'applicazione del tributo al netto della quota spettante alle Province (vale a dire il 10%). Gli altri due Fondi sono: il "Fondo per l'attuazione del piano regionale di gestione dei rifiuti", costituito dal 40% del gettito derivante dall'applicazione del tributo al netto delle quote spettanti alle Province e il "Fondo per investimenti di tipo ambientale", costituito dal 25% del gettito derivante dall'applicazione del tributo, al netto delle quote spettanti alle Province.

L'organo regionale competente a decidere la ripartizione dei Fondi è nella maggior parte dei casi la Giunta regionale (Abruzzo, Basilicata, Friuli Venezia Giulia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Umbria, Veneto). Una eccezione è costituita dalla legge regionale dell'Emilia Romagna che stabilisce che la ripartizione dei Fondi avvenga con legge di bilancio.

Nella legge ligure è inoltre previsto che la Giunta regionale deliberi sulla ripartizione del Fondo in attuazione dei documenti programmatici approvati dal Consiglio regionale, mentre la legge toscana stabilisce che i criteri di ripartizione dei proventi provenienti dalla riscossione del tributo vengano fissati annualmente dalla Giunta regionale, tenendo conto delle previsioni del programma regionale di sviluppo.

Nella maggior parte delle regioni il soggetto deputato a riscuotere le somme oggetto del tributo è la Regione stessa, con l'eccezione del Friuli Venezia Giulia, delle Marche, del Piemonte, dell'Umbria, e, ovviamente, nelle due Province Autonome del Trentino e dell'Alto Adige, nelle quali la riscossione del tributo è di competenza dell'Amministrazione provinciale.

In appendice a questo capitolo si trovano le schede in cui sono riportate per ogni Regione le principali caratteristiche delle leggi regionali di attuazione della L. 549/95, nelle quali vengono presi in considerazione, in particolare, le modalità di ripartizione del tributo e della relativa quota attribuita alle ARPA, le modalità con le quali si stabilisce l'ammontare del tributo e l'Ente titolare della sua riscossione.

3.2 La riforma "verde" della fiscalità e il finanziamento delle Agenzie

La compartecipazione alle tasse ambientali non è espressamente prevista dalla legge 61/94 come fonte di finanziamento delle Agenzie; può tuttavia essere considerata una fonte di finanziamento eventuale, attivabile qualora vengano inseriti correttivi di natura ambientale negli attuali sistemi fiscali.

In modo estremamente sintetico possiamo dire che la riforma “verde” della fiscalità consiste nel riqualificare il prelievo in modo tale da spostare la tassazione – almeno in parte- da basi imponibili “neutrali” dal punto di vista ambientale a quelle più inquinanti.

È, infatti, attualmente in corso, in Italia ed in Europa, una riflessione sulle opportunità di far compiere una svolta in senso ambientale al sistema fiscale allo scopo di incentivare i comportamenti ambientalmente corretti.

In questo ambito è possibile ipotizzare una riforma “verde” della fiscalità, anche a livello regionale, che oltre a realizzare gli obiettivi ambientali che ne rappresentano la *ratio*, raccolga gettito aggiuntivo da destinare, almeno in parte, al finanziamento delle Agenzie.

Tale finanziamento non avverrebbe, quindi, avendo come corrispettivo funzioni specifiche che le Agenzie sono chiamate a svolgere, bensì per il loro funzionamento generale da cui deriva un beneficio per la collettività: per questo motivo la *ratio* della compartecipazione ai tributi ambientale si differenzia molto dalla compartecipazione alle tariffe dei servizi ambientali e alle tariffe a prestazione, avvicinandosi maggiormente ai trasferimenti pubblici erogati per lo svolgimento delle attività istituzionali.

Infatti, sia le compartecipazioni tariffarie che le tariffe sono percepite a fronte dello svolgimento da parte delle Agenzie di specifiche funzioni, secondo una logica di finanziamento-prestazione; la sovvenzione delle Agenzie mediante compartecipazione a imposizione ambientali (anche nella forma di tributi di scopo) giustificherebbe l’assegnazione di uno specifico gettito con il perseguimento di un più generico fine di incremento della tutela e della qualità ambientale a cui dovrebbe comunque far seguito una maggiore attenzione e una maggiore diversificazione nelle attività di monitoraggio e controllo, soprattutto nei settori oggetto di imposizione fiscale. Non dovrebbe dunque mancare il collegamento tra quanto effettivamente introitato e l’attività svolta dall’Agenzia, sebbene, contrariamente all’ipotesi di compartecipazione, non sarebbe necessario individuare e calcolare la percentuale di gettito da destinare alle Agenzie come controprestazione dei costi da quest’ultime sopportati.

3.2.1 Il “doppio dividendo”

Le tasse ambientali, nate come strumenti per internalizzare i costi dovuti dalle esternalità negative e sempre più frequentemente usate per finanziare la spesa pubblica, possono essere quindi un valido strumento di finanziamento delle Agenzie regionali e provinciali per la protezione dell’ambiente.

In realtà, la raccolta di gettito aggiuntivo non dovrebbe comparire fra gli obiettivi della fiscalità “verde” per due motivi: innanzitutto, perché la finalità di tali strumenti è quella di orientare verso comportamenti maggiormente sostenibili le azioni di produttori e di consumatori e non generare introiti; secondariamente, perché qualsiasi imposizione fiscale aggiuntiva (che non sia quindi compensata da un corrispondente sgravio fiscale) provoca effetti *recessivi*. Per queste due ragioni, qualsiasi intervento di riforma “verde” della fiscalità – qualsiasi sia la sua entità e a qualunque livello di governo esso venga realizzato – dovrebbe rispettare il vincolo della neutralità di gettito.

Secondo la teoria del “doppio dividendo”, la riforma “verde” della fiscalità è addirittura in grado di aumentare l’efficienza del sistema fiscale sostituendo le imposte distorsive con le imposte ambientali – adempiendo al vincolo dell’invarianza di gettito. In questa circostanza, quindi, la fiscalità ambientale è in grado di migliorare il benessere della collettività attraverso due ordini di benefici, quelli di tipo ambientale e quelli economico-sociali.

I benefici ambientali – che costituiscono il cosiddetto “primo dividendo” – derivano dal

perseguimento delle finalità di politica ambientale che rappresenta la *ratio* dell'istituzione stessa dei tributi ambientali. Le tasse ambientali, infatti, gravano generalmente sul consumo delle risorse naturali o sulla produzione di inquinamento: nel primo caso, l'imposizione fiscale – in funzione delle quantità prelevate- è finalizzata a disincentivarne l'utilizzo, nel secondo caso, l'imposizione fiscale – in funzione delle quantità di sostanze inquinanti emesse nell'ambiente- è finalizzata a disincentivarne la produzione.

I benefici economico-sociali – “secondo dividendo” – derivano, invece, dalla possibilità di sostituire prelievi fiscali distortivi con le tasse ambientali: il carico fiscale può essere spostato – almeno in parte – da fattori produttivi come il lavoro e il capitale (su cui gravano imposte distortive) a basi imponibili *ambientali* (consumo di risorse naturali e produzione di inquinamento), con un guadagno di efficienza⁴⁶. Il “secondo dividendo” si manifesta, ovviamente, solo in un regime di neutralità complessiva di gettito.

In questa sede, tuttavia, ponendo come obiettivo degli interventi di fiscalità “verde” il finanziamento delle Agenzie, l'attenzione viene concentrata sulla capacità delle tasse ambientali di raccogliere gettito aggiuntivo – oltre che, ovviamente, sulla capacità di indurre comportamenti maggiormente sostenibili a produttori e consumatori – facendo cadere, quindi, il vincolo dell'invarianza di pressione fiscale e, di conseguenza, la possibilità di eliminare o ridurre le imposte distortive. In questo caso specifico, possono essere realizzati due obiettivi di politica dell'ambiente: da una parte si otterrebbero i benefici tradizionali dovuti all'imposizione fiscale sul prelievo di risorse naturali e sulla produzione di inquinamento, dall'altra la destinazione del gettito generato alle Agenzie regionali e provinciali finanzierebbe la tutela dell'ambiente stesso.

Per inciso, è opportuno sottolineare che si parla di *gettito aggiuntivo* in quanto gli interventi di fiscalità sono generalmente di due tipi. Da un lato ci sono interventi che consistono in una mera ristrutturazione dei tributi esistenti, e in questo caso è ragionevole ipotizzare che la destinazione del gettito, prima dell'intervento “verde”, fosse già stabilita. Per cui è possibile finanziare l'Agenzia destinando solamente l'introito aggiuntivo generato dalla manovra, per non incidere sulle altre destinazioni. Nel caso in cui vengano istituiti nuovi *tributi ambientali* il gettito generato è veramente aggiuntivo e può quindi essere destinato a nuove finalità, meglio se di tipo ambientale, come il finanziamento delle Agenzie per la protezione dell'Ambiente.

Si potrebbe tornare a parlare nuovamente di “doppio dividendo” (quindi in un regime di neutralità del gettito) anche in questo caso, nel momento in cui il finanziamento istituzionale delle Agenzie – quello derivante dai trasferimenti pubblici – avvenisse completamente tramite il gettito raccolto dall'imposizione ambientale e questo prelievo fosse compensato da una riduzione delle altre imposte che gravano su capitale e reddito, pari alla quota destinata alle Agenzie stesse (“secondo dividendo”). In questo caso, quindi, il gettito delle imposte ambientali non sarebbe aggiuntivo ma andrebbe a sostituire quella quota di gettito proveniente da altri tributi regionali destinata a finanziare le Agenzie sottoforma di trasferimenti regionali.

⁴⁶ Alla teoria del “doppio dividendo” sono state mosse molte critiche basate sulla considerazione che le tasse ambientali inaspriscono il sistema fiscale senza riuscire a sostituirsi agli oneri su lavoro e capitale (A. Majocchi, 1999, in G. Maltinti (a cura di) 1999). Come conclude lo stesso Majocchi, non potendo trarre delle conclusioni univoche sul miglioramento generale del sistema fiscale tramite interventi di riforma “verde” della fiscalità è opportuno concentrarsi solamente sugli obiettivi ambientali: miglioramento dell'ambiente tramite l'istituzione di tributi sulla produzione di inquinamento e prelievo risorse naturali, da una parte, e la possibilità di generare gettito per finanziare le Agenzie ambientali regionali e provinciali, dall'altra.

3.2.2 La destinazione del gettito generato dai tributi ambientali alle Agenzie

Gli interventi di riforma della fiscalità in senso ambientale, a qualsiasi livello di governo essi siano implementati, consistono nella ristrutturazione dei tributi esistenti o nell'istituzione di nuovi tributi (tutto, ovviamente, nel rispetto della vigente normativa) spostando il carico fiscale da soggetti o basi imponibili meno inquinanti a quelli che lo sono maggiormente, nell'applicazione del principio "chi inquina paga". Gli interventi di fiscalità "verde" possono essere realizzati agendo – alternativamente o congiuntamente – sulla base imponibile, sulle aliquote e sulla destinazione del gettito.

Il gettito raccolto dai tributi così trasformati può essere destinato a finanziare in tutto o in parte le Agenzie a fronte dello svolgimento di funzioni di carattere indivisibile fornite alla collettività. Come è stato già anticipato nella parte introduttiva, infatti, la compartecipazione ai tributi ambientali si avvicina per *ratio* maggiormente ai trasferimenti pubblici, erogati per le attività di tipo istituzionale di tutela dell'ambiente svolte dalle Agenzie, che alle compartecipazioni tariffarie, percepite a fronte dello svolgimento di specifiche attività necessarie e complementari al servizio pubblico su cui grava la tariffa.

Inoltre, le tasse ambientali vengono utilizzate per internalizzare i costi sociali dell'inquinamento quando il soggetto inquinante è il fornitore del servizio che genera inquinamento e quest'ultimo è di tipo non misurabile (a tale proposito si veda il Capitolo 2, in particolare la tabella 2.1).

Per questi motivi, la compartecipazione ai tributi ambientali potrebbe integrare o sostituire i trasferimenti pubblici per lo svolgimento delle attività istituzionali.

È opportuno sottolineare nuovamente che, nel caso in cui la compartecipazione ai tributi ambientali si sostituisse completamente ai trasferimenti pubblici e, contemporaneamente, le pubbliche amministrazioni rinunciassero ad un introito di uguale entità, verrebbe rispettato il vincolo della neutralità del gettito e si potrebbe realizzare il "secondo dividendo" per i motivi espressi in precedenza.

Al contrario, qualora si trattasse di un finanziamento aggiuntivo, sarebbe opportuno ipotizzare una corrispondenza fra le attività svolte dalle Agenzie e l'introito percepito: anche perché dato che, come è stato già sottolineato, l'inasprimento del carico fiscale provoca effetti recessivi e opportuno che la destinazione del gettito derivante da tali tributi avvenga con la massima trasparenza possibile.

Per giustificare l'aumento dei finanziamenti alle Agenzie si potrebbe quindi immaginare che le attività che attualmente svolgono le Agenzie siano potenziate o ne siano create di nuove, o, ancora, si potrebbe pensare che le Agenzie giochino un ruolo determinante nella riforma "verde" della fiscalità.

3.2.3 La quota destinata alle Agenzie

Una volta deciso di implementare un intervento di fiscalità "verde" – capace di generare gettito aggiuntivo – è opportuno stabilire la quota da destinarsi al finanziamento delle Agenzie.

Probabilmente il gettito generato dalle manovre di fiscalità verde eccederà le esigenze di finanziamento delle Agenzie: pare quindi opportuno ipotizzare di destinare l'introito aggiuntivo oltre che alle Agenzie anche ad altri scopi, privilegiando il settore che subisce la tassazione in modo che questo non risulti eccessivamente penalizzato dall'inasprimento del carico fiscale dovuto all'introduzione di nuove imposte o all'aumento di quelle attuali. Ovviamente tale provento dovrebbe essere impiegato per finanziare azioni orientate alla tutela dell'ambiente e alla sostenibilità (mobilità sostenibile, ricerca, ecc.).

Stabilito che il gettito venga destinato a più finalità, rimane da determinare quale quota venga assegnata alle Agenzie. Si può allora immaginare che il finanziamento venga stabilito in una quota percentuale del gettito complessivo aggiuntivo oppure che l'Agenzia percepisca una somma determinata. Entrambe le impostazioni hanno pregi e difetti da punto di vista delle Agenzie.

Nel primo caso l'introito delle Agenzie varia al variare del gettito complessivo generato dal tributo, che, a sua volta, può variare, di anno in anno, al variare della base imponibile e dell'aliquota. Ovviamente le variazioni possono anche verificarsi contemporaneamente, con effetti dello stesso segno, che amplificano l'effetto complessivo, oppure in senso opposto e in questo caso il segno dell'effetto complessivo sarà quello dell'effetto più forte, non determinabile a priori.

Le variazioni dell'aliquota: si tratta di semplici variazioni in aumento e decremento; per semplicità non vengono presi in considerazione le possibili modifiche della composizione della base imponibile o nella struttura dell'aliquota.

Le variazioni dell'aliquota sono volute e determinate dal soggetto che istituisce o gestisce il tributo (tali modifiche, anche se di modesta, entità possono far variare il gettito in modo molto significativo), mentre le variazioni della base imponibile possono essere spontanee o indotte dalle variazioni dell'aliquota (come auspicato dagli interventi stessi di fiscalità "verde").

Trattandosi di interventi di fiscalità "verde" dovrebbero essere orientati proprio a ridurre la base imponibile (basti pensare alle imposte sulla benzina), magari tramite incrementi dell'aliquota che potrebbero nel breve periodo aumentare il gettito complessivo ma farlo diminuire nel lungo periodo.

Per queste considerazioni destinare alle Agenzie una percentuale del gettito aggiuntivo può determinare incertezza nelle risorse disponibili.

L'alternativa è quella di destinare all'Agenzia una quota fissa, che può comunque essere modificata di anno in anno. Dal punto di vista dell'Agenzia il finanziamento è garantito, qualunque cosa si verifichi (probabilmente, in caso di una consistente diminuzione di gettito, a discapito delle altre finalità che beneficiano di tale introito).

3.2.4 L'esempio della compartecipazione al Tributo speciale per il conferimento in discarica dei rifiuti solidi urbani

L'unica forma di compartecipazione a tributi ambientali prevista attualmente dall'ordinamento italiano è costituita dalla destinazione di una parte del gettito generato dal tributo speciale per il conferimento dei rifiuti e dei fanghi palabili in discarica.

Questa compartecipazione, pur essendo stata stabilita nel 1995 – un anno dopo dell'istituzione delle Agenzie Regionali e provinciali, e per questo motivo finalizzata al "all'avvio e al finanziamento delle Agenzie" – non è stata fin'ora molto utilizzata dalle Regioni. Tale mancata attivazione può essere spiegata, almeno in parte, dalla ritardata istituzione delle Agenzie. Dall'elaborazione del questionario pare che solo l'Agenzia Toscana abbia, di fatto, percepito tale finanziamento dal 1997.

L'analisi dell'esperienza toscana (schematizzata nella tabella 3.2) può fornire indicazioni utili sia per le altre Regioni che volessero intraprendere questa strada sia qualora si presentasse l'opportunità di istituire altre compartecipazioni a carico di altri tributi.

Possiamo innanzitutto osservare che la Giunta Regionale Toscana ha stabilito di anno in anno la quota da assegnare all'Agenzia: la ripartizione è quindi avvenuta tenendo presente le diverse necessità di carattere ambientali della Regione. La quota del fondo destinata all'ARPAT, sia in termini assoluti che relativi, ha subito notevoli oscillazioni negli anni. In termini relativi la quota è passata dal minimo del 16,2% nel 2002 al 46,1% nel 2003; teori-

camente la quota destinata ad ogni singola Agenzia può variare dallo 0% del Fondo, nel caso in cui la Regione decida di non finanziare l’Agenzia tramite questo tributo, al 100% del Fondo (che corrisponde, come abbiamo detto, al 18% – ovvero il 20% del 90% – del gettito complessivo generato da questo tributo), ipotizzando che tutta la quota vincolata al Fondo finanzia l’Agenzia.

Secondariamente, notiamo che la Regione Toscana ha sfruttato il gettito generato da questo tributo (ambientale sia per base imponibile sia perché strutturato in modo tale da incentivare la riduzione della produzione di rifiuti), oltre che per finanziare l’Agenzia; anche per finanziare il Catasto Rifiuti, che secondo il Decreto Ronchi, deve essere istituito presso l’Agenzia a partire dal 2002. La Regione Toscana ha, quindi, rispettato il collegamento fra la fonte del finanziamento (tassazione rifiuti) e le attività svolte dall’Agenzia (funzioni di controllo da effettuare sulla gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati, oltre, ovviamente l’istituzione del Catasto Rifiuti).

Tabella 3.2 IL FINANZIAMENTO DELL’ARPA TOSCANA TRAMITE COMPARTECIPAZIONE AL TRIBUTO SPECIALE PER IL CONFERIMENTO IN DISCARICA

Valori in migliaia di euro

| | Ammontare Fondo | Quota Agenzia | Incidenza % quota Agenzia | Finalità della compartecipazione |
|------|-----------------|---------------|---------------------------|--|
| 1998 | 3.563,5 | 774,7 | 21,7 | Finanziamento ARPAT (Delib. GR n 772 del 29/06/1998) |
| 1999 | 2.475,4 | 669,6 | 27,1 | Finanziamento ARPAT (Delib. GR n 122 del 08/02/1999) e completamento indagine relativa ai siti che necessitano di ulteriori approfondimenti, attraverso carotaggi ed analisi chimiche indispensabili all’esatta individuazione del livello di contaminazione sui siti (Delib. GR n 786 del 13/07/1999) |
| 2000 | 4.516,5 | 1.239,5 | 27,4 | Finanziamento ARPAT (Delib. GR n 259 del 01/03/2000) |
| 2001 | 3.563, 5 | 774,7 | 21,7 | Finanziamento ARPAT relativamente alle funzioni di controllo da effettuare sulla gestione dei rifiuti (Delib. GR n 265 del 19/03/2001) |
| 2002 | 5.161,3 | 839,0 | 15,0 | Finanziamento ARPAT relativamente alle funzioni di controllo da effettuare sulla gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati(Delib. GR n 213 del 04/03/2002) istituzione Catasto rifiuti (Delib. G.R. 1229 del 11/11/2002) |
| 2003 | 3.305,4 | 1.525,7 | 44,3 | Finanziamento ARPAT relativamente alle funzioni di controllo da effettuare sulla gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati e predisposizione del piano per la decontaminazione e/o smaltimento degli apparecchi elettrici contenenti pcb. e analisi dei dati raccolti tramite gli osservatori provinciali (Delib. GR n 249 del 17/03/2003) istituzione Catasto rifiuti (Delib. G.R. 1229 del 11/11/2002) |

*Valori originali espressi in lire e convertiti in Euro.

Fonte: Delibere di Giunta Regione Toscana

3.3 Alcune proposte di fiscalità “verde” per il finanziamento delle Agenzie

Per poter finanziare le Agenzie è quindi necessario implementare degli interventi di fiscalità “verde” che, da una parte, riqualifichino il prelievo fiscale in modo tale da inserire o accentuare le caratteristiche ambientali (questa è la *ratio* della riforma “verde” della fiscalità), e, dall’altro, siano in grado di generare un introito aggiuntivo.

I tributi che potrebbero essere oggetto di riforma fiscale “verde” e le possibilità di intervento sono molteplici; di seguito cercheremo di fornire alcuni esempi che vogliono essere spunti di riflessione per chiunque voglia intraprendere questa strada.

Dato che le Agenzie ricevono trasferimenti da tutti i livelli di governo (statale, regionale e locale) per lo svolgimento di svariate funzioni, in questa ottica possono essere ipotizzati interventi di riforma fiscale a tutti i livelli di governo; la strada più agile da seguire pare tuttavia quella di finanziare le Agenzie tramite una riforma fiscale a livello regionale.

Infatti, il finanziamento derivante da interventi di riforma fiscale "verde" a livello statale seguirà i criteri di ripartizione già utilizzati per gli attuali trasferimenti (cioè il fabbisogno di protezione ambientale e gli obiettivi perequativi), slegandosi dalle peculiarità ambientali e dalle criticità delle singole Regioni e delle necessità finanziarie relative delle Agenzie.

D'altra parte, a livello locale non è possibile pensare di finanziare le Agenzie tramite interventi implementati da pochi Comuni o poche Province (a meno che non venga stabilito tra Comune o Provincia e Agenzia un accordo di programma o una convenzione per lo svolgimento di particolari attività, ma in questo caso il finanziamento non avverrebbe tramite fiscalità generale). L'intervento quindi, per esigenze di uniformità, dovrebbe riguardare tutte le province o tutti i comuni di una regione, andando a ledere l'autonomia impositiva di tali enti locali.

Per questi motivi il livello regionale -per il quale è immediato il legame fra governo regionale, necessità finanziarie dell'Agenzia e criticità ambientali- sembra quello più adatto allo scopo del finanziamento delle Agenzie, inoltre a livello regionale si sono aperte nuove prospettive a seguito della riforma del titolo V della Costituzione.

La Regione Toscana, ad esempio, sta avanzando una proposta di riforma della legge di ordinamento⁴⁷ dell'ARPAT che tiene conto di questa evoluzione del tema della fiscalità ambientale e delle nuove forme di compartecipazione che potrebbero configurarsi a vantaggio dell'Agenzia. Prevede infatti, tra le fonti di finanziamento dell'Agenzia "le quote dei proventi derivanti da fiscalità ambientale o da tariffe dei servizi pubblici locali".

3.3.1 Alcune ipotesi a livello statale

Nonostante le considerazioni espresse nel paragrafo precedente esistono diverse possibilità di interventi di fiscalità "verde" a livello statale finalizzati anche al finanziamento delle Agenzie.

Una possibilità interessante è fornita dalla proposta di legge (n. 4702) che prevede l'introduzione di criteri di federalismo fiscale volti al miglioramento della qualità ambientale del territorio, grazie anche al rafforzamento dei compiti di informazione e di monitoraggio che spettano all'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente e alle relative Agenzie regionali e provinciali.

La citata proposta di legge mira inoltre alla valorizzazione, sempre attraverso la leva fiscale, del turismo sostenibile. Si ipotizza, in tal senso, l'introduzione di una imposta sul turismo, il cui gettito sia destinato non solo alla riqualificazione e al miglioramento delle strutture ricettive ma anche alla protezione del patrimonio ambientale.

L'introduzione di questa imposta potrebbe quindi avere interessanti sviluppi sotto il profilo del finanziamento delle Agenzie, diffondendo la consapevolezza che il turismo provoca costi esterni sulle risorse ambientali che vanno internalizzati e favorendo quindi comportamenti più eco-compatibili da parte degli operatori turistici⁴⁸.

Mentre quindi una parte del gettito potrebbe essere destinata ad attività di promozione del turismo, l'altra potrebbe essere destinata al finanziamento delle Agenzie, in virtù del rilevante ruolo che esse rivestono nelle attività di tutela delle risorse ambientali e che

⁴⁷ Proposta di riforma della legge regionale ARPAT nella versione del 14/04/2003.

⁴⁸ Un'ipotesi di introduzione di un'imposta sul turismo che vada anche a vantaggio delle Agenzie è stata avanzata dall'Irpet in "Le Agenzie ambientali verso l'autonomia finanziaria", a cura di G. Maltinti.

produce, conseguentemente, effetti positivi sullo svolgimento delle attività turistiche che godono di queste risorse.

Un'altra interessante proposta di legge presentata nel 2002⁴⁹ pone l'obiettivo di agevolare fiscalmente la raccolta di risparmio attraverso l'istituzione, grazie alle banche, di Fondi ecologici destinati a incentivare la realizzazione di progetti e di interventi di tutela ambientale e di sviluppo sostenibile.

A tal fine, la proposta prevede una serie di agevolazioni fiscali a vantaggio del risparmiatore-investitore. Gli interventi devono essere finalizzati al consolidamento della sostenibilità ambientale dello sviluppo. A titolo di esempio, la legge cita: la produzione di energia eolica e solare, la conservazione della natura e della biodiversità, la bonifica di aree inquinate o il ripristino di quelle degradate, il risparmio dell'acqua e la lotta alla desertificazione. L'aspetto più interessante della proposta è la previsione di un intervento obbligatorio delle ARPA e dell'APAT in fase di valutazione della rispondenza dei progetti da finanziare alle finalità della legge nonché di un intervento volto alla verifica periodica e a campione sui progetti realizzati.

3.3.2 Alcune ipotesi a livello locale

Anche a livello locale possono essere comunque immaginare alcuni interventi di fiscalità "verde" capaci di finanziare le Agenzie

Un interessante intervento tributario a livello locale potrebbe essere rappresentato dalla proposta di legge toscana in materia di riordinamento del sistema tributario regionale e locale, attualmente in corso di approvazione, in particolare nella parte che riguarda il settore turistico⁵⁰.

Con questa proposta di legge, la Regione Toscana ha ritenuto necessario approfittare degli spazi di intervento che si sono aperti in seguito alla riforma del titolo V della Costituzione, che hanno posto le basi per un allargamento dell'autonomia impositiva delle Regioni e degli Enti Locali.

Ormai da tempo si è infatti avviata una radicale riforma dell'assetto delle competenze e dei rapporti finanziari tra i vari livelli di governo nella direzione di una maggiore affermazione del federalismo fiscale.

L'art. 119⁵¹ della Costituzione, in particolare, dopo le modifiche apportate con la L. Cost. 3/2001, attribuisce ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni un'autonomia finanziaria di entrata e di spesa e risorse autonome, grazie alle quali questi enti possono finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

In questa proposta di legge, la Regione Toscana attribuisce ai Comuni e alle Province la possibilità di istituire tributi di natura commutativa e tributi di scopo disciplinati da un regolamento locale nel quale è fissata l'entità dei prelievi entro i margini consentiti dalla legge.

Tra i tributi comunali di natura commutativa vi sono appunto quelli che derivano dall'imposizione sui flussi turistici e, particolarmente, si possono identificare come oggetto del tributo: il soggiorno presso strutture ricettive e di ospitalità, l'utilizzo di abitazioni private offerte in locazione e l'utilizzo di risorse di attrazione turistica (musei, parchi, stabilimenti termali e balneari, esposizioni e manifestazioni).

⁴⁹ Proposta di legge n. 3493, "Disposizioni in materia di raccolta del risparmio per la sostenibilità attraverso l'istituzione di Fondi ecologici".

⁵⁰ Proposta di legge contenente "Disposizioni di coordinamento del sistema tributario regionale e locale". Questa proposta è attualmente in fase di approvazione ed è soggetta pertanto ad ulteriori modifiche.

⁵¹ Art. 119 Cost.: "I comuni, le Province, le città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa...e risorse autonome. Stabiliscono e applicano entrate proprie in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferiti al loro territorio".

3.3.3 *Alcune ipotesi a livello regionale*

A livello regionale le possibilità di interventi di riforma “verde” della fiscalità, capaci di finanziare le Agenzie sono molte: di seguito elencheremo alcune ipotesi di riforma dei principali tributi regionali, accompagnando tali esempi con semplici simulazioni di gettito (solamente per le Regioni a Statuto ordinario), finalizzate a fornire indicazioni sull’entità del finanziamento a favore delle Agenzie⁵².

È utile segnalare che tali stime presentano lo scenario più favorevole in termini di gettito perché assumono che la base imponibile non vari alle variazioni delle imposte: tale assunzione è in contrasto con la finalità stessa della politica ambientale che dovrebbe indurre mutamenti nelle scelte degli agenti economici.

Il potenziale finanziamento delle Agenzie è stimato sulla base del seguente ragionamento: dato il gettito generato da un tributo, applicando la variazione massima consentita si ottiene il gettito aggiuntivo che può essere destinato all’Agenzia e al settore che subisce l’aumento del carico fiscale, secondo il ragionamento presentato nel paragrafo 3.2.3; la ripartizione dell’introito è finalizzato a dare delle mere indicazioni dell’ordine di grandezza delle entità del finanziamento a favore delle Agenzie.

I tributi regionali che si prestano ad essere oggetto di interventi di riforma “verde” fornendo, contemporaneamente, gettito da destinare al finanziamento delle Agenzie sono: l’IRAP-Imposta Regionale sulle Attività Produttive, la Tassa automobilistica, l’Imposta regionale sulla benzina per autotrazione, il Tributo speciale per il conferimento in discarica e l’Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili.

Gli interventi di fiscalità “verde” presentati in questo paragrafo sono stati, in larga parte, ripresi dallo studio svolto da IRPET e presentato nel volume “Fiscalità ambientale in Toscana: alcune proposte di riforma”⁵³ e adattati alle necessità di finanziamento delle Agenzie: per questo motivo in questa sede verranno solamente illustrati i principali interventi sui tributi regionali, rimandando a tale studio per ulteriori approfondimenti.

a) Il finanziamento delle agenzie tramite interventi di riforma “verde” dell’Imposta Regionale sulle Attività Produttive

L’IRAP è un’imposta regionale che grava sulle attività produttive esercitate nel proprio territorio: la base imponibile è costituita dal valore della produzione (composta dal costo del lavoro, dagli interessi passivi e dai profitti) derivante dall’attività esercitata nel territorio della Regione, al netto degli ammortamenti⁵⁴.

Il metodo di calcolo e l’aliquota sono differenziati a seconda che si tratti di attività commerciali ed Enti non commerciali, il settore privato⁵⁵, o di Amministrazioni Pubbliche e Attività non commerciali, settore pubblico⁵⁶.

⁵² Le simulazioni delle manovre sono applicate ai valori per gli anni 2002 (valori effettivi) e 2006 (valori stimati da IRPET).

⁵³ Boscaleri E. Lorenzini S., (2004).

⁵⁴ D.Lgs. 15/12/1997, n. 446 Istituzione dell’imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell’IRPEF e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali.

⁵⁵ Per le attività commerciali ed enti non commerciali, l’aliquota di base è fissata al 4,25% e il calcolo segue il metodo analitico, cioè l’imposta è determinata applicando l’aliquota al valore della produzione netta, salvo quanto previsto per determinate categorie; Art. 16 comma 2, nonché nei commi 1 e 2 dell’articolo 45 D.Lgs. 15/12/1997, n. 446.

⁵⁶ Il calcolo dell’IRAP per Amministrazioni Pubbliche e Attività non commerciali adotta il metodo retributivo: l’aliquota base è fissata all’8,5% e la base imponibile è rappresentata dall’ammontare della retribuzione annua corrisposta a ciascun dipendente (con aliquote variabili: il 9,6% fino a 40 milioni e del 3,8% fino a 150 milioni), e sull’ammontare del compenso corrisposto a ciascun collaboratore coordinato e continuativo (con aliquote variabili: il 6,6 % fino a 40 milioni e del 4,6 % fino a 150 milioni). Art. 16 comma 2 D.Lgs. 15/12/1997, n. 446.

Teoricamente, dal 2001 le Regioni hanno la facoltà di aumentare o diminuire l'aliquota base del 4,25% per il solo settore privato fino al massimo di un punto percentuale (quindi da 3,25 a 5,25%); tale variazione può anche essere differenziata per categoria di contribuente e per settore produttivo. In realtà, gli interventi al rialzo sono bloccati fino al 31 dicembre 2004, a causa del divieto imposto nel 2003 ed esteso dalla Legge Finanziaria nazionale anche per il 2004.

Superando il momentaneo blocco del rialzo delle aliquote, il margine di variazione lasciato alla discrezionalità delle Regioni è piuttosto consistente: questa ampio spazio di manovra permette di ipotizzare vari interventi di fiscalità "verde".

Oggi l'imposta è sub-judice a causa delle ripetute dichiarazioni di interventi del Governo di abolirla; allo stato attuale però non è stata avanzata alcuna alternativa concreta.

L'idea di fondo degli interventi di riforma ambientale dell'IRAP potrebbe essere quella di rimodulare le aliquote sulla base delle *performances* ambientali dei settori e/o delle aziende, in modo da incentivare le imprese a compiere scelte orientate alla sostenibilità.

L'intervento sui settori potrebbe prevedere aggravii rispetto all'aliquota di base per quelli maggiormente inquinanti o sgravi per quelli meno inquinanti; l'intervento potrebbe anche applicare contemporaneamente sia interventi al rialzo che al ribasso in modo da differenziare maggiormente il carico fiscale fra soggetti virtuosi e non.

Le *performances* settoriali potrebbero essere stimate utilizzando i coefficienti di inquinamento potenziale per settore produttivo, che forniscono una stima dell'impatto di ogni tipo di attività (elaborati da ISTAT).

Utilizzando questi coefficienti di inquinamento potenziale⁵⁷ è possibile costruire una graduatoria per individuare i settori che esercitano un maggiore impatto nel comparto ambientale su cui è prioritario agire. Tale graduatoria potrebbe essere utilizzata per costruire delle *classi* di settori produttivi (più o meno inquinanti) a cui applicare incrementi/decrementi progressivi d'aliquota.

Una struttura fiscale basata su un tale meccanismo dovrebbe altresì prevedere agevolazioni per i soggetti che abbiano implementato strategie per ridurre i propri livelli d'inquinamento: questo correttivo è fondamentale per evitare che si creino situazioni in cui soggetti inquinanti, che responsabilmente e volontariamente hanno già sostenuto costi volti ad attivare meccanismi di disinquinamento (si pensa a sistemi di gestione ambientale, installazione di depuratori per reflui ed emissioni gassose, ecc.) debbano subire anche l'onere di un aggravio dell'imposta dovuta.

Anche agli strumenti di mitigazione, che ogni settore può implementare per limitare il proprio impatto ambientale, potrebbero essere applicati punteggi diversi in modo da creare una struttura progressiva anche per gli sgravi o esenzioni di cui possono beneficiare i singoli soggetti. Le agevolazioni potrebbero consistere in un'esenzione da eventuali aumenti d'aliquota, oppure nel diritto ad uno sgravio d'aliquota oppure, in casi estremi, nell'esenzione totale dall'IRAP dovuta.

In termini formali il calcolo dell'imposta IRAP dovuta, per ogni impresa *i*-esima appartenente al settore produttivo *s*, potrebbe essere esemplificato dalla seguente formula:

$$\text{IRAP}_{i,s} = \text{Base imponibile} (B_s \Delta_i \text{ aliquota base})$$

dove:

B_s Coefficiente di sgravio/aggravio settoriale

Δ_i Coefficiente su autocertificazione aziendale

⁵⁷ Generalmente i tipi di inquinamento presi in considerazione sono tre: *inquinamento del suolo*, rappresentato dalla produzione di rifiuti speciali, pericolosi e non (la cui fonte è il rapporto rifiuti dell'APAT); *inquinamento idrico*, espresso in abitanti equivalenti (calcolato applicando speciali coefficienti al numero di addetti per l'industria) o ai capi di allevamento nella zootecnia) e inquinamento dell'aria, espresso tramite le emissioni atmosferiche: SOx, NOx, CH4, CO2, N2O, NH3 (la fonte è la NAMEA nazionale elaborata da ISTAT).

Gli strumenti di mitigazione potrebbero essere costituiti dall'implementazione di strumenti volontari come la registrazione EMAS, dalla certificazione ISO 14001, IPPC, oppure potrebbero essere concesse agevolazioni per le aziende (anche consorziate) che abbiano costruito depuratori particolari per ridurre il proprio impatto sull'ambiente. In questo caso ogni azienda desiderosa di godere di una certa agevolazione fiscale dovrebbe rilasciare un'autocertificazione per attestare che le proprie scelte produttive sono eco-compatibili.

Addirittura si potrebbe anche prevedere un sistema più complesso di autocertificazione, in cui ogni azienda potrebbe dichiarare sotto la propria responsabilità che le proprie emissioni inquinanti sono inferiori a quelle mediamente attribuite al settore d'attività d'appartenenza (un'impresa conciaria, dopo aver installato un depuratore, potrebbe dimostrare di inquinare meno di quanto in media il settore conciario inquina).

Un sistema di autocertificazione aziendale rappresenta senza dubbio una complicazione dal punto di vista della gestione del tributo, ma pare indispensabile per garantire almeno una certa equità nel trattamento fiscale. È evidente che un simile sistema potrebbe funzionare soltanto con un buon sistema di controllo, che in questo caso sarebbe al tempo stesso un controllo fiscale e ambientale; di ciò potrebbe essere incaricata l'ARPAT -visto che l'attività di controllo rientra già fra le sue mansioni- in collaborazione con gli uffici tributi della Regione.

Per questo motivo e per i motivi illustrati nel paragrafo 3.2.3 si potrebbe ipotizzare di destinare una parte del gettito generato da questo intervento sull'IRAP alle Agenzie (1%) e il rimanente (99%) al settore delle attività produttive su cui grava questo tributo, magari anche tramite bandi di finanziamento per incentivare l'implementazione di Sistemi di Gestione Ambientale e altri sistemi di mitigazione.

I risultati di una manovra al rialzo dell'IRAP sono presentati nella tabella 3.3. È necessario puntualizzare due aspetti: innanzitutto l'IRAP di partenza, sia quello effettivo del 2002 che quello stimato del 2006, comprende sia la quota privata che la quota pubblica, ma ricordiamo che è possibile agire solo sull'IRAP privata, secondariamente la manovra riporta il massimo gettito aggiuntivo realizzabile, applicando in modo indifferenziato l'aumento massimo consentito (1 punto percentuale): applicando invece una struttura di aggravii sgravi modulata sulla base delle performance ambientali, quindi, il gettito generato sarà sicuramente inferiore, arrivando addirittura ad una invarianza di gettito (se complessivamente gli interventi al rialzo e al ribasso si equivalgono). Da queste due considerazioni consegue che il gettito aggiuntivo generato dalla manovra riportato nella tabella 3.3 è largamente sovrastimato.

b) Il finanziamento delle Agenzie tramite interventi di riforma "verde" della tassa automobilistica

La tassa automobilistica grava sul possesso dei veicoli (autovetture, autobus, autoveicoli speciali, motocicli, autocarri, autotreni e motocarri) e dei ciclomotori: in relazione alla potenza effettiva, la portata e il numero dei posti dei veicoli⁵⁸.

L'ammontare del c.d. bollo auto è determinato da ciascuna Regione con propria legge⁵⁹, nella misura compresa fra il 90 e il 110% degli stessi importi vigenti l'anno precedente.

L'aliquota del bollo auto può, quindi, essere aumentata o diminuita in applicazione del principio "chi inquina paga", cercando cioè di modulare il carico fiscale sulla base di crite-

⁵⁸ La tassa automobilistica è stata istituita con DPR 5 febbraio 1953, n. 39.

⁵⁹ Le competenze in materia di tasse automobilistiche sono state trasferite alle Regioni a Statuto Ordinario ed alle Province Autonome di Trento e Bolzano con D.M. 25/11/1998, n. 418 Regolamento recante norme per il trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni in materia di riscossione, accertamento, recupero, rimborsi e contenzioso relative alle tasse automobilistiche non erariali (Gazz. Uff. 5 dicembre 1998, n. 285).

Tabella 3.3 IL FINANZIAMENTO DELLE AGENZIE TRAMITE INTERVENTI DI RIFORMA DELL'IRAP (SOLO REGIONI A STATUTO ORDINARIO)
Valori in milioni di Euro

| REGIONI | 2002 | | | 2006 | | | | |
|----------------|-------------------|--|---|--|-------------------|--|---|--|
| | Gettito effettivo | Gettito aggiuntivo derivante dall'aumento massimo dell'aliquota (+ 1 p.to %) | Provento ARPA (1% del gettito aggiuntivo) | Provento settori produttivi (99% del gettito aggiuntivo) | Stima del gettito | gettito aggiuntivo derivante dall'aumento massimo dell'aliquota (+ 1 p.to %) | Provento ARPA (1% del gettito aggiuntivo) | Provento settori produttivi (99% del gettito aggiuntivo) |
| Piemonte | 2.581,0 | 607,3 | 6,1 | 601,2 | 2.837,7 | 667,7 | 6,7 | 661,0 |
| Lombardia | 7.547,0 | 1.775,8 | 17,8 | 1.758,0 | 8.318,9 | 1.957,4 | 19,6 | 1.937,8 |
| Veneto | 3.122,0 | 734,6 | 7,3 | 727,3 | 3.531,5 | 830,9 | 8,3 | 822,6 |
| Liguria | 821,0 | 193,2 | 1,9 | 191,3 | 891,2 | 209,7 | 2,1 | 207,6 |
| Emilia Romagna | 2.858,0 | 672,5 | 6,7 | 665,8 | 3.206,8 | 754,5 | 7,5 | 747,0 |
| Toscana | 2.035,0 | 478,8 | 4,8 | 474,0 | 2.249,4 | 529,3 | 5,3 | 524,0 |
| Umbria | 393,0 | 92,5 | 0,9 | 91,6 | 430,7 | 101,3 | 1,0 | 100,3 |
| Marche | 794,0 | 186,8 | 1,9 | 184,9 | 884,7 | 208,2 | 2,1 | 206,1 |
| Lazio | 3.395,0 | 798,8 | 8,0 | 790,8 | 3.657,9 | 860,7 | 8,6 | 852,1 |
| Abruzzo | 547,0 | 128,7 | 1,3 | 127,4 | 628,8 | 147,9 | 1,5 | 146,4 |
| Molise | 108,0 | 25,4 | 0,3 | 25,1 | 116,8 | 27,5 | 0,3 | 27,2 |
| Campania | 1.798,0 | 423,1 | 4,2 | 418,9 | 1.942,1 | 457,0 | 4,6 | 452,4 |
| Puglia | 1.008,0 | 237,2 | 2,4 | 234,8 | 1.078,1 | 253,7 | 2,5 | 251,2 |
| Basilicata | 200,0 | 47,1 | 0,5 | 46,6 | 216,0 | 50,8 | 0,5 | 50,3 |
| Calabria | 555,0 | 130,6 | 1,3 | 129,3 | 580,1 | 136,5 | 1,4 | 135,1 |
| TOTALE | 27.762,0 | 6.532,2 | 65,3 | 6.466,9 | 30.570,8 | 7.193,1 | 71,9 | 7.122,2 |

Fonte: elaborazione su dati DPCM 2002 e su stime Irpet

ri che, ad esempio, esprimano le *performances* ambientali dei mezzi di trasporto.

Gli interventi di riforma della tassa auto potrebbero interessare sia una *revisione in senso ambientale della struttura della tassa*, cioè del meccanismo di calcolo dell'imposta dovuta, sia una *serie di esenzioni e/o aggravii mirati*, cioè rivolti a specifiche categorie di veicoli: nella tabella 3.4 sono riportati alcuni interventi di riforma ambientale del bollo auto. Tali interventi possono essere applicati anche – e preferibilmente – in modo congiunto.

Tabella 3.4 ALCUNI POSSIBILI INTERVENTI DI FISCALITÀ “VERDE” SUL BOLLO AUTO

| Intervento sul bollo auto | Obiettivi principali | Caratteristiche dell'intervento |
|--|--|---|
| <p>1) <i>Ipotesi di revisione in senso ambientale della struttura della tassa</i></p> <p>1a) aumento/diminuzione massima consentita e indifferenziata (+/-10% per tutte le autovetture in circolazione)</p> <p>1b) modulazione delle aliquote rispetto ad una combinazione fra la potenza sviluppata dai veicoli e le performance ambientali (in base alla classificazione COPERT III)</p> | <p>Aumentare/diminuire gettito.</p> <p>Applicare il principio “chi inquina paga” basandosi sulla potenza e sulle prodotte dai veicoli.</p> | <p>L'aumento colpisce tutte le categorie senza incentivare nessuna azione di sostenibilità ambientale</p> <p>Incentivo del rinnovo del parco circolante e della diffusione delle auto di bassa potenza tramite un segnale sulle tasse automobilistiche.</p> |
| <p>2) <i>Esenzioni e/o aggravii rivolti a specifiche categorie</i></p> <p>2a) esenzione completa per le auto ad alimentazione esclusiva a gas liquido e metano e per le auto ad energia elettrica</p> <p>2b) agevolazione per le auto a doppia alimentazione</p> | <p>Incentivare la diffusione di queste tipologie di veicoli</p> <p>Applicare il principio “chi inquina paga” basandosi sulle emissioni meno inquinanti prodotte dai veicoli e incentivare la diffusione di queste tipologie di veicoli</p> | <p>Minima perdita di gettito ma incentivo a scelte sostenibili.</p> <p>Perdita di gettito ma incentivo a scelte sostenibili.</p> |
| <p>2c) aumento delle aliquote per alcuni veicoli speciali (camper)</p> | <p>Eliminare il trattamento fiscale di favore non coerente con l'impatto ambientale esercitato</p> | <p>Aumento del gettito</p> |

Fonte: Boscaleri, Lorenzini (2004)

Ovviamente, dato che la finalità principale che si intende conseguire con questa manovra è raccogliere gettito aggiuntivo, la combinazione di aggravii e sgravi dovrà dare saldo positivo.

In estrema sintesi si può quindi prevedere che al massimo il gettito del bollo possa aumentare del 10%⁶⁰, come è rappresentato nella tabella 3.5: in questo caso si ipotizza di destinare il 10% di questo introito alle Agenzie e il restante 90% al settore mobilità.

Per correttezza dobbiamo sottolineare che alcune Regioni hanno già applicato un aumento al bollo auto (in particolare la Regione Veneto e la Regione Calabria hanno applicato l'aumento massimo possibile, mentre la Regione Marche ha aumentato la tassa solo dell'8%), tuttavia riportiamo l'aumento per tutte le Regioni a statuto Ordinario per avere un panorama più completo.

⁶⁰ Questo valore è sicuramente sovrastimato perché esistono alcune categorie di veicoli la cui tassa auto non può essere modificata: per i dettagli si rimanda a Boscaleri E., Lorenzini S, 2004, pag. 26-28 e 73-83.

Tabella 3.5 IL FINANZIAMENTO DELLE AGENZIE TRAMITE INTERVENTI DI RIFORMA DEL BOLLO AUTO (SOLO REGIONI A STATUTO ORDINARIO)
Valori in milioni di Euro

| REGIONI | 2002 | | | 2006 | | | |
|----------------|-------------------|---|--|-------------------|--|--|--|
| | Gettito effettivo | Gettito aggiuntivo derivante dall'aumento massimo dell'aliquota (+ 10%) | Provento ARPA (10% del gettito aggiuntivo) | Stima del gettito | gettito aggiuntivo derivante dall'aumento massimo dell'aliquota (+ 10 %) | Provento ARPA (10% del gettito aggiuntivo) | Provento settori mobilità (90% del gettito aggiuntivo) |
| Piemonte | 373,5 | 37,4 | 3,7 | 437,1 | 43,7 | 4,4 | 39,3 |
| Lombardia | 852,6 | 85,3 | 8,5 | 1.024,4 | 102,4 | 10,2 | 92,2 |
| Veneto* | 473,2 | 47,3 | 4,7 | 538,0 | 53,8 | 5,4 | 48,4 |
| Liguria | 112,1 | 11,2 | 1,1 | 121,5 | 12,2 | 1,2 | 10,9 |
| Emilia Romagna | 394,0 | 39,4 | 3,9 | 488,3 | 48,8 | 4,9 | 44,0 |
| Toscana | 316,2 | 31,6 | 3,2 | 353,8 | 35,4 | 3,5 | 31,8 |
| Umbria | 75,1 | 7,5 | 0,8 | 83,5 | 8,3 | 0,8 | 7,5 |
| Marche** | 140,8 | 14,1 | 1,4 | 171,1 | 17,1 | 1,7 | 15,4 |
| Lazio | 461,5 | 46,2 | 4,6 | 590,2 | 59,0 | 5,9 | 53,1 |
| Abruzzo | 98,6 | 9,9 | 1,0 | 121,0 | 12,1 | 1,2 | 10,9 |
| Molise | 23,0 | 2,3 | 0,2 | 28,1 | 2,8 | 0,3 | 2,5 |
| Campania | 276,1 | 27,6 | 2,8 | 346,4 | 34,6 | 3,5 | 31,2 |
| Puglia | 244,3 | 24,4 | 2,4 | 269,9 | 27,0 | 2,7 | 24,3 |
| Basilicata | 38,7 | 3,9 | 0,4 | 43,5 | 4,3 | 0,4 | 3,9 |
| Calabria* | 100,0 | 10,0 | 1,0 | 99,7 | 10,0 | 1,0 | 9,0 |
| Totale | 3.979,7 | 398,0 | 39,8 | 4.716,5 | 471,6 | 47,2 | 424,5 |

*La Regione ha già applicato un aumento del 10%

** La Regione ha già applicato un aumento del 8%

Fonte: elaborazioni su dati DPCM 2002 e su stime IRPET

Anche in questo caso, è opportuno individuare alcune funzioni delle Agenzie nel campo della mobilità per collegare il finanziamento alle funzioni di protezione dell'ambiente svolte dall'Agenzia. Tali funzioni possono spaziare da un miglioramento del controllo dell'aria soprattutto in ambiente urbano, a funzioni di mitigazione dell'inquinamento acustico e atmosferico creato dal traffico veicolare.

c) Il finanziamento delle Agenzie tramite l'istituzione dell'Imposta regionale sulla benzina per autotrazione

Le Regioni a Statuto Ordinario hanno la facoltà di istituire un'imposta regionale sulla benzina per autotrazione (aggiuntiva rispetto all'accisa già presente), erogata dagli impianti di distribuzione ubicati nel proprio territorio, fino ad un massimo di 50 lire il litro⁶¹.

La scelta di istituire tale imposta deve tener conto di alcune considerazioni, sia di tipo economico-sociale, che ambientale.

Da un punto di vista economico sociale si deve, innanzitutto, tener conto degli inevitabili effetti inflattivi che si avrebbero, dato che presumibilmente la nuova imposta si scaricherebbe interamente sul prezzo della benzina; accompagnati da una generalizzata ostilità da parte dei contribuenti che dovrebbero sopportare una più elevata pressione fiscale. Inoltre si creerebbe una discriminazione fra chi usa la benzina e chi, invece, usa il gasolio (non tassato): a parità di quantità di combustibile acquistato il trattamento fiscale risulterebbe iniquo

Da un punto di vista ambientale, si deve considerare che tale aumento è probabilmente troppo esiguo per tradursi in una diminuzione della domanda di benzina -tendenzialmente rigida- e, di conseguenza, dell'uso del mezzo di trasporto proprio, migliorando, così la qualità dell'aria, soprattutto nelle città.

Basandosi sul gettito della compartecipazione all'accisa sulla benzina⁶², è possibile stimare il gettito potenziale derivante da questa nuova imposta, nell'ipotesi implicita che il volume dei consumi di benzina non subisca variazioni in seguito alla crescita di prezzo (ovvero che l'elasticità della domanda al prezzo sia pari a zero).

Nella tabella 3.6 è riportato il gettito generato da questa nuova imposta applicata nel 2002, istituita nella misura massima: l'introito aggiuntivo è ripartito nella misura del 10% alle Agenzie e il restante 90% al settore mobilità.

Anche in questo caso è opportuno sottolineare che una Regione, precisamente la Regione Campania, ha già introdotto per l'anno 2004 l'imposta sulla benzina nella misura massima consentita⁶³.

Dato che anche l'imposta sulla benzina grava come il bollo auto sulla mobilità (benché il presupposto di imposta sia profondamente diverso: l'utilizzo nel primo caso e il possesso nel secondo) possono essere comunque collegate a questo finanziamento le stesse funzioni di controllo elencate per il bollo automobilistico.

d) Il finanziamento delle Agenzie tramite interventi di riforma "verde" del tributo speciale per il conferimento in discarica

Un discorso a parte deve essere fatto per tributo speciale per il conferimento in discarica. Come è stato già ricordato questo è l'unico tributo per il quale è già prevista una com-

⁶¹ D.Lgs 398/90 e L. 549/95

⁶² L'accisa sulla benzina per autotrazione dal 1 gennaio 2001, viene corrisposta nella misura di 250 Lire a litro (Art. 4 del D.Lgs. 18 febbraio 2000, n. 56) e ripartita fra le Regioni sulla base dei quantitativi erogati nell'anno precedente dagli impianti di distribuzione di carburante.

⁶³ L.R. 24-12-2003 n. 28, Disposizioni urgenti per il risanamento della finanza regionale. Pubblicata nel B.U. Campania 29 dicembre 2003, n. 61.

Tabella 3.6 IL FINANZIAMENTO DELLE AGENZIE TRAMITE L'ISTITUZIONE DELL'IMPOSTA SULLA BENZINA PER AUTOTRAZIONE (SOLO REGIONI A STATUTO ORDINARIO)

Valori in milioni di Euro

| REGIONI | Gettito accisa sulla benzina | Stima del gettito derivante dall'istituzione dell'imposta sulla benzina (+ 50 lire/litro) | Provento ARPA (10%) | Provento settore mobilità (90%) | Stima del gettito offerto dall'incisa sulla benzina | Stima del gettito derivante dall'istituzione dell'imposta sulla benzina (+ 50 lire/litro) | Provento ARPA (10%) | Provento settori mobilità (90%) |
|----------------|---------------------------------------|--|------------------------|---------------------------------------|---|--|------------------------|---------------------------------------|
| Piemonte | 209,0 | 41,8 | 4,2 | 37,6 | 195,5 | 39,1 | 3,9 | 35,2 |
| Lombardia | 423,0 | 84,6 | 8,5 | 76,1 | 349,7 | 69,9 | 7,0 | 62,9 |
| Veneto | 233,0 | 46,6 | 4,7 | 41,9 | 166,4 | 33,3 | 3,3 | 30,0 |
| Liguria | 74,0 | 14,8 | 1,5 | 13,3 | 83,0 | 16,6 | 1,7 | 14,9 |
| Emilia Romagna | 215,0 | 43,0 | 4,3 | 38,7 | 166,3 | 33,3 | 3,3 | 29,9 |
| Toscana | 210,0 | 42,0 | 4,2 | 37,8 | 167,9 | 33,6 | 3,4 | 30,2 |
| Umbria | 44,0 | 8,8 | 0,9 | 7,9 | 31,6 | 6,3 | 0,6 | 5,7 |
| Marche | 72,0 | 14,4 | 1,4 | 13,0 | 64,0 | 12,8 | 1,3 | 11,5 |
| Lazio | 279,0 | 55,8 | 5,6 | 50,2 | 288,0 | 57,6 | 5,8 | 51,8 |
| Abruzzo | 59,0 | 11,8 | 1,2 | 10,6 | 57,9 | 11,6 | 1,2 | 10,4 |
| Molise | 11,0 | 2,2 | 0,2 | 2,0 | 8,6 | 1,7 | 0,2 | 1,6 |
| Campania | 198,0 | 39,6 | 4,0 | 35,6 | 215,7 | 43,1 | 4,3 | 38,8 |
| Puglia | 145,0 | 29,0 | 2,9 | 26,1 | 117,4 | 23,5 | 2,3 | 21,1 |
| Basilicata | 14,0 | 2,8 | 0,3 | 2,5 | 8,3 | 1,7 | 0,2 | 1,5 |
| Calabria | 60,0 | 12,0 | 1,2 | 10,8 | 43,9 | 8,8 | 0,9 | 7,9 |
| Totale | 2.246,0 | 449,2 | 44,9 | 404,3 | 1.964,2 | 392,8 | 39,3 | 353,6 |

Fonte: elaborazioni su dati Corte dei Conti e su stime IRPET

partecipazione a favore delle Agenzie. Tuttavia, dato che anche questo tributo può essere oggetto di un intervento in senso ambientale è opportuno illustrarne le potenzialità.

Il tributo sul conferimento in discarica dei rifiuti solidi è stato introdotto dal 1° gennaio 1996⁶⁴ con finalità prevalentemente ecologiche, quali quelle di favorire la minore produzione di rifiuti ed il recupero dagli stessi di materia prima e di energia, riducendo la convenienza economica dello smaltimento dei rifiuti in discarica o incenerimento senza recupero di energia. La tassa mira infatti ad internalizzare i costi esterni generati dalla discarica (e da ogni altra attività ad essa collegata) e a incentivare forme di smaltimento alternative. Infatti, è opportuno sottolineare che qualunque tipo di rifiuto che venga riutilizzato (sia come materia prima seconda sia come produzione di energia), e che quindi non viene conferito in discarica, viene completamente esentato da questo tributo.

Il tributo si applica a tutti i rifiuti solidi e ai fanghi, detti palabili⁶⁵, conferiti in discarica e agli inceneritori senza recupero di energia, e viene pagato dal gestore dell'impianto di smaltimento, il quale ha l'obbligo di rivalsa su chi effettua i conferimenti.

La misura del tributo è determinata moltiplicando l'aliquota dell'imposta (differenziata per tipo di rifiuto) per il quantitativo (espresso in tonnellate⁶⁶) dei rifiuti conferiti⁶⁷, e corretto con un coefficiente che tiene conto del peso specifico, della qualità e delle condizioni di conferimento dei rifiuti, in modo tale da commisurare il tributo all'impatto ambientale effettivo. Tale coefficiente, che deve quindi rispondere a criteri tecnici specifici non demandabili alla discrezionalità regionale, deve essere determinato dal Ministero dell'Ambiente: attualmente, in assenza di tale determinazione, è assunto pari a 1.

La tabella che segue (Tabella 3.7) riporta i margini di variazione delle aliquote previsti dalla legge 549/95 per le diverse categorie di rifiuto. Anche se alcune Regioni hanno già sfruttato completamente la forbice a disposizione (e alcune Regioni hanno addirittura superato tali soglie) è comunque possibile per la maggior parte delle Regioni inasprire le aliquote per indurre un sempre minor ricorso alla discarica come forma di gestione dei rifiuti.

Tabella 3.7 MARGINE DI VARIAZIONE DELLE ALIQUOTE PREVISTI DALLA L. 549/95 PER CATEGORIA DI RIFIUTO

| Euro a tonnellata | |
|---|---|
| Categoria di rifiuto | Margine di variazione a discrezione delle Regioni |
| a) Settore minerario estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico | Da 1,03 a 10,33 |
| b) Altri rifiuti speciali | Da 5,16 a 10,33 |
| d) Tutti gli altri tipi di rifiuto (RU ecc.) | Da 10,33 a 25,82 |
| e) Rifiuti "tal quali" ad inceneritori senza recupero di energia | a) da 0,206 a 2,066 b) da 1,032 a 2,066 c) da 2,066 a 5,516 |
| c) Scarti e sovralli da impianti di selezione e compostaggio | b) da 1,032 a 2,066 |
| f) Fanghi anche palabili | b) da 1,032 a 2,066 |

⁶⁴ La disciplina degli elementi essenziali del tributo è contenuta nell'art. 3, commi da 24 a 40, della legge n. 549 del 28 dicembre 1995 ("Misure di razionalizzazione della finanza pubblica", pubblicata nella Gazz. Uff. 29 dicembre 1995, n. 302, S.O.) mentre l'integrazione normativa è demandata alle leggi regionali.

⁶⁵ Per "rifiuto" deve intendersi qualsiasi sostanza od oggetto derivante da attività umana o da cicli naturali, abbandonato, o destinato all'abbandono (art. 6 D.Lgs 22/1997). Tale nozione deve essere integrata con quella prevista dall'ordinamento comunitario, facente riferimento ad ogni sostanza di cui il produttore si disfa, è obbligato o ha deciso di disfarsi, avviandola allo smaltimento. Per il tributo in questione, devono essere considerati solo i rifiuti solidi, cioè le sostanze che presentano una consistenza tale da escludere lo stato liquido o semi-liquido, ivi compresi i fanghi palabili, cioè suscettibili di essere spostati per mezzo di una pala.

⁶⁶ Ai fini del calcolo del tributo si tiene conto anche delle frazioni di tonnellata fino a tre decimali.

⁶⁷ L. 28/12/95, n. 549 Misure di razionalizzazione della finanza pubblica. Pubblicato nella Gazz. Uff. 29 dicembre 1995, n. 302, S.O. e D.M. 18/07/1996 Ammontare dell'imposta unitaria dovuta, per i rifiuti dei settori minerario, estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico smaltiti in discarica. Pubblicato nella Gazz. Uff. 24 ottobre 1996, n. 250.

L'inasprimento delle aliquote porterebbe nel breve periodo un incremento del gettito generato – e di conseguenza una maggior disponibilità per le Agenzie – ma nel medio lungo periodo, incentivando il recupero e riciclo delle materie, una diminuzione dell'entrata.

Queste considerazioni devono tener presente che la disciplina delle discariche subirà notevoli cambiamenti, data l'entrata in vigore del D.Lgs. 36/2003⁶⁸: la nuova disciplina sarà accompagnata da obiettivi di riduzione progressiva⁶⁹ del conferimento in discarica per i rifiuti biodegradabili (che dovranno essere sottoposti a trattamenti quali riciclaggio, trattamento aerobico e anaerobico, il recupero di materiali o energia) e per altri tipi di rifiuti potenzialmente o effettivamente pericolosi⁷⁰.

Lo scopo primario di questa legge infatti è la massima riduzione possibile del conferimento in discarica, per prevenire o ridurre le ripercussioni negative sull'ambiente e i rischi per la salute umana, dovuti proprio alle discariche dei rifiuti; infatti una delle più importanti novità riguarda il fatto che in discarica saranno ammessi soltanto i rifiuti trattati (e non più i rifiuti "tal quali"), ad eccezione di quelli per i quali non sono tecnicamente fattibili i trattamenti oppure per i rifiuti il cui trattamento non contribuisce al raggiungimento degli obiettivi del decreto e che non comportano danni per la salute umana e per l'ambiente.

Per quanto riguarda la definizione delle funzioni affidate alle Agenzie a fronte di questa compartecipazione si rimanda all'esperienza toscana riportata nel paragrafo 3.2.4: il finanziamento dell'Agenzia tramite questa compartecipazione è dedicato proprio alle funzioni di controllo da effettuare sulla gestione dei rifiuti la bonifica dei siti inquinati.

e) *Il finanziamento delle Agenzie tramite interventi di riforma "verde" dell'Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili*

L'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili è finalizzata a mitigare l'inquinamento acustico prodotto dal traffico aereo. Tale imposta è stata istituita con la legge finanziaria per il 2001⁷¹: è importante ricordare che alla legge non è seguito il decreto attuativo che avrebbe consentito la definizione precisa delle modalità applicative del tributo.

Il gettito derivante da questa imposta è destinato prioritariamente al completamento dei sistemi di monitoraggio e disinquinamento acustico e all'eventuale indennizzo delle popolazioni residenti in zone adiacenti all'area aeroportuale; ogni Regione ripartisce il gettito tra i vari programmi di risanamento e di disinquinamento acustico, presentati dai Comuni dell'intorno aeroportuale ed elaborati sui dati rilevati dai sistemi di monitoraggio⁷². Quindi l'imposta sulle emissioni sonore è una vera e propria tassa di scopo.

L' esercente del veicolo (o, in mancanza di questi, il proprietario dell'aeromobile civile)⁷³ è obbligato al versamento dell'imposta per ogni decollo o atterraggio secondo aliquote che variano in relazione alla certificazione acustica internazionale acquisita dal veicolo e al certificato di navigabilità (classe di appartenenza e peso massimo dell'aeromobile al decollo), ma che non possono superare i 33 centesimi di Euro per tonnellata.

Il tributo è completamente di pertinenza regionale: le misure dell'imposta possono essere variate con legge regionale (entro il 31 luglio di ogni anno con effetto dal 1° gen-

⁶⁸ D.Lgs 13 gennaio 2003, n. 36, Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti (Suppl. Ordinario n. 40 alla GU n. 59 del 12 marzo 2003).

⁶⁹ Obiettivi elencati all'art 5 del D.Lgs 36/2003.

⁷⁰ I rifiuti che non saranno più ammessi in discarica sono elencati all'art. 6 del D.Lgs 36/2003.

⁷¹ Legge 21 novembre 2000 n. 342, artt. 90 e seguenti.

⁷² I sistemi di monitoraggio acustico devono essere realizzati in conformità al decreto del Ministero dell'Ambiente del 20 Maggio 1999, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 225 del 24 Settembre 1999.

⁷³ Sono esclusi dal pagamento dell'imposta i voli di Stato, sanitari e di emergenza. Art. 91, comma 2, Legge 342/2000.

naio successivo) in misura non superiore all'indice ISTAT dei prezzi al consumo per la collettività nazionale (riferito al 31 dicembre dell'anno precedente). Sempre con legge regionale è possibile elevare gli importi dell'imposta fino al 15% nel caso che il decollo o l'atterraggio dell'aeromobile avvenga nelle fasce orarie di maggiore utilizzazione (individuate dal Ministero dei trasporti e della navigazione) e, nel caso della presenza di più aeroporti civili nel proprio territorio, è possibile anche stabilire aumenti fino ad un massimo del 10% in relazione alla densità abitativa dell'intorno aeroportuale.

Nessuna Regione ha finora sfruttato questo aumento, anche perché la gestione di questo tributo si è rivelata alquanto complicata.

Per questo tributo, che alle tariffe attuali (anche massime) risulta antieconomico per la maggior parte delle Regioni, nel senso che i costi di gestione per la riscossione superano il gettito da incassare, non è possibile avanzare plausibili ipotesi di intervento, se non le alternative seguenti: l'eliminazione del tributo attuale oppure la riformulazione di un nuovo tributo con aliquote molto più elevate e sistemi di riscossione completamente diversi.

Si può quindi prevedere che alle Agenzie vengano affidate proprio le funzioni di monitoraggio e mitigazione dell'inquinamento acustico generato dal traffico aereo.

A conclusione, si è ritenuto utile presentare uno schema riassuntivo (Schema 3.8) in cui vengono sintetizzate gli interventi di riforma della fiscalità regionale in senso ambientale presentate in questo paragrafo.

Per ciascun tributo analizzato nello schema sono sintetizzati:

- il margine massimo di variazione dell'aliquota a discrezione regionale (variazione in aumento e in diminuzione);
- la logica della proposta di revisione in senso ambientale del tributo;
- la giustificazione teorica al finanziamento delle Agenzie
- la giustificazione teorica al finanziamento delle Agenzie.

Gli interventi presentati in questo paragrafo costituiscono solo alcuni fra i possibili interventi di riforma della fiscalità regionale in senso ambientale. Sono quindi degli spunti di riflessione per quelle Regioni che vogliano avviare una riflessione sulla fiscalità verde e contemporaneamente trovare nuove forme di finanziamento della propria Agenzia.

| Schema 3.8 SCHEMA RIASSUNTIVO DEGLI INTERVENTI DI FISCALITÀ “VERDE” SUI TRIBUTI REGIONALI PER IL FINANZIAMENTO DELLE AGENZIE | | | | |
|---|-------------------------------------|--|---|--|
| Tributi regionali | Margine di variazione dell'aliquota | Proposta di applicazione del principio “chi inquina paga” | Giustificazione teorica al finanziamento delle Agenzie | Giustificazione teorica al finanziamento del settore tassato |
| IRAP | ± 1 punto % | Modulazione dell'aliquota rispetto alle <i>performances</i> ambientali dei settori produttivi combinato con sgravi per aziende certificate o registrate. | Controllo delle <i>performances</i> ambientali dei settori produttivi e delle singole aziende. | Finanziare l'implementazione di Sistemi di Gestione Ambientale tramite bando. Finanziare la ricerca di sistemi produttivi meno inquinanti. |
| Tassa automobilistica | ± 10% | Modulazione dell'aliquota rispetto all'inquinamento prodotto dai veicoli (potenza e <i>performances</i> ambientali), combinato con sgravi o esenzioni per particolari categorie di veicoli (per esempio ad alimentazione elettrica). | Controllo della qualità dell'aria soprattutto in ambiente urbano, funzioni di mitigazione dell'inquinamento acustico e atmosferico creato dal traffico veicolare. | Finanziare il rinnovo del parco circolante e la diffusione dei veicoli a ridotto impatto ambientale. |
| Imposta benzina per autotrazione | Max 50 lire/litro | Istituzione dell'imposta per scoraggiare la mobilità privata | Controllo della qualità dell'aria soprattutto in ambiente urbano, funzioni di mitigazione dell'inquinamento acustico e atmosferico creato dal traffico veicolare. | Finanziare il rinnovo del parco circolante e la diffusione dei veicoli a ridotto impatto ambientale. |
| Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti | Varie (si veda tabella 3.8) | Inasprimento delle aliquote | Controllo sulla gestione dei rifiuti la bonifica dei siti inquinati. | Finanziare la ricerca di tecnologie per il recupero dei rifiuti, investire negli impianti di trattamento dei rifiuti. |
| Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili | Nuova configurazione | Nuova configurazione che incentivi una maggior sostenibilità del trasporto aereo. | Funzioni di monitoraggio e mitigazione dell'inquinamento acustico generato dal traffico aereo. | Finanziare la mitigazione dell'inquinamento acustico generato dal traffico aereo; incentivare una maggior sostenibilità del trasporto aereo. |

Appendice

Le principali caratteristiche delle leggi regionali e provinciali di attuazione della L. 549/95

ABRUZZO

| | |
|---|--|
| <p>L.R. 16/12/1998, N. 146: istituisce il Fondo regionale per gli interventi di prevenzione dagli inquinamenti e risanamento ambientale, finalizzato anche al finanziamento dell'ARTA</p> | <p>La Regione Abruzzo aveva istituito nel 1996 un Fondo regionale per la realizzazione degli interventi previsti dall'art. 3, comma 27 della L. 549/95. La legge che lo aveva previsto (L.R. 117/1996) è stata però abrogata dalla L.R. 28/04/2000, n. 83 (Testo unico in materia di rifiuti). Un nuovo Fondo è stato poi istituito con la L.R. 146/98 denominato <i>"Fondo regionale per gli interventi di prevenzione dagli inquinamenti e risanamento ambientale"</i>.</p> <p>In questo Fondo confluiscono:</p> <ul style="list-style-type: none"> - il 35% del gettito annuo del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, al netto della quota del 10% destinata alle Province, ai sensi della L. 549/95; - le somme derivanti da azioni regionali di rivalsa in danno dei soggetti responsabili di situazioni di inquinamento; le somme derivanti da sanzioni amministrative di competenza regionale, per la violazione di disposizioni legislative o regolamentari in materia ecologica e di tutela ambientale di cui alla L.R. 27/95, relativa all'istituzione del servizio volontario di vigilanza ecologica; le somme derivanti da sanzioni amministrative di cui all'art. 28 della L. 54/83. <p>Il Fondo regionale è destinato oltre che alle finalità di cui all'art. 3, comma 27 della L. 549/95, tra le quali figura il finanziamento dell'ARTA, alla realizzazione di una serie di interventi di carattere ambientale.</p> <p>Il gettito del tributo è così ripartito: il 10% spetta alle Province; il 35%, al netto del 10% spettante alle Province, va ad alimentare il Fondo regionale di cui sopra (in cui rientra la quota spettante per il finanziamento dell'ARTA); il 5%, al netto di quanto già destinato alle Province e di quanto destinato ad alimentare il Fondo regionale, spetta alle Province a titolo di rimborso delle spese per le funzioni delegate dalla Regione; un ulteriore 10% per l'esercizio delle funzioni delegate alle Province dalla L.R. 83/2000.</p> <p>La ripartizione delle risorse del Fondo è deliberata dalla Giunta regionale.</p> |
| <p>Ammontare del tributo</p> | <p>L'ammontare dell'imposta è determinato, per ogni mille kg di rifiuti conferiti:</p> <p>a) in € 3, per i rifiuti speciali dei settori minerario, estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico; b) in € 5 per gli scarti non recuperabili provenienti dalla raccolta differenziata di rifiuti urbani prodotti dai Comuni che dimostrano di aver raggiunto gli obiettivi fissati dell'art. 24, comma 1, del D.Lgs. 22/97, mediante relazione documentata, accertata dall'Ente di controllo individuato dalla presente legge, nella quale vanno evidenziati: i quantitativi complessivi dei rifiuti urbani prodotti; i quantitativi, la tipologia e la destinazione dei rifiuti urbani differenziati avviati a recupero, trattamento, riutilizzo, riciclaggio; la percentuale di raccolta differenziata raggiunta; i quantitativi, la tipologia e la destinazione di scarti e sovralli avviati a smaltimento; per gli scarti e sovralli che residuano dalle operazioni di deposito temporaneo, deposito preliminare, messa in riserva, trattamento, compostaggio, selezio-</p> |

ne, cernita, valorizzazione e recupero di rifiuti, certificati a seguito di accertamento effettuato dal competente organo di controllo, attestante l'effettivo avvio a riutilizzazione in altro ciclo produttivo delle frazioni di rifiuto movimentate; per i fanghi palabili dei residui speciali non previsti alla lettera a); per i rifiuti conferiti in impianti di incenerimento con recupero energetico;

c) in € 8: per i rifiuti speciali non previsti alla lettera a);

d) in € 18: per i rifiuti smaltiti tal quali in discarica; per i rifiuti urbani e le loro frazioni, provenienti da ambiti territoriali o sub-ambiti diversi da quello che costituisce la sede della discarica;

e) in € 23: per i rifiuti provenienti da altre Regioni, compresi i rifiuti che siano sottoposti nel territorio della Regione a: stoccaggio provvisorio; selezione o cernita di rifiuti con una percentuale della frazione avviata a riutilizzo o a operazioni di recupero inferiore al 70% in peso rispetto alla quantità totale sottoposta a selezione o cernita; trattamenti preliminari allo smaltimento in discarica (quali la riduzione volumetrica, la miscelazione, l'inertizzazione, la stabilizzazione, la solidificazione); per i rifiuti smaltiti tal quali in discarica abusiva, abbandonati o scaricati in depositi incontrollati.

Gli scarti e sovralli di rifiuti pericolosi e di rifiuti urbani e speciali assimilati agli urbani, derivanti da operazioni di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio in impianti a tecnologia complessa, conferiti ai fini dello smaltimento in discariche di prima categoria, sono soggetti al pagamento del tributo nella misura del 20% dell'ammontare determinato i rifiuti di cui al comma 2 lettere c) e d).

Gli scarti e sovralli di rifiuti speciali, derivanti da operazioni di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio in impianti a tecnologia complessa, conferiti ai fini dello smaltimento in discariche di seconda categoria di tipo B e di tipo C e di terza categoria, sono soggetti al pagamento dei tributi nella misura del 20% per i rifiuti speciali di cui alla lettera b).

I fanghi anche palabili, sono soggetti al pagamento del tributo nella misura del 20% per rifiuti speciali di cui alla lettera b).

I rifiuti conferiti in impianti di incenerimento, senza il recupero di energia sono soggetti al pagamento del tributo nella misura del 20 % rispettivamente per i rifiuti di cui alle lettere b) e d).

Non si applicano le riduzioni del tributo sopra previste: a) ai rifiuti urbani e alle loro frazioni, provenienti da ambiti territoriali o sub-ambiti diversi da quello sede di discarica; b) ai rifiuti provenienti da altre Regioni, compresi i rifiuti che, prodotti in altre Regioni, siano sottoposti nella Regione a: stoccaggio provvisorio; selezione o cernita di rifiuti con una percentuale della frazione avviata a riutilizzo o ad operazioni di recupero inferiore al 70% in peso rispetto alla quantità totale sottoposta a selezione o cernita; trattamento preliminare allo smaltimento in discarica (quali la riduzione volumetrica, la miscelazione, l'inertizzazione, la stabilizzazione, la solidificazione).

L'ammontare dell'imposta è fissato, con legge regionale da adottare entro il 31 luglio di ogni anno per l'anno successivo. Qualora la Regione non provveda nel termine stabilito, si intende prorogata la misura vigente.

Versamento del tributo Alla Regione

BASILICATA

| | |
|--|--|
| L.R. 02/02/2001, N. 6-D.G.R. 05/11/2002, N. 1995: destinano l'intero gettito del tributo agli A.T.O. e alle Province | La Regione Basilicata ha dato attuazione alle previsioni dell'art. 3 della L. 549/95 istituendo un Fondo incentivante, alimentato dall'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, destinato agli A.T.O. e alle Province per il raggiungimento delle finalità ambientali previste dal Piano regionale di gestione dei rifiuti, secondo i criteri stabiliti in un regolamento di attuazione emanato dalla Giunta regionale. Le priorità degli interventi sono fissate direttamente dagli A.T.O. e dalle Province. Il Fondo è ripartito nella seguente misura: il 60% è destinato agli A.T.O.; il 40%, comprensivo della quota del 10% destinata alle Province dall'art. 3 comma 27, è destinato alle Province. Essendo quindi l'intero gettito del tributo destinato agli A.T.O. e alle Province per la gestione unitaria dei rifiuti urbani risulta difficile configurare una quota diretta al finanziamento dell'ARPA. |
| Ammontare del tributo (L. 31/01/2002, N. 10) | L'ammontare del tributo, per tonnellata di rifiuti conferiti in discarica, è fissato in 2 € per i rifiuti dei settori estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico; 10 € per i rifiuti del settore minerario; in 10 € per i rifiuti speciali; per gli altri rifiuti, se tali quali, 15 €, se trattati 7 €. |
| Versamento del tributo | Alla Regione |

PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO

| | |
|--|--|
| L.P. 13/02/1997, N. 3: devolve l'intero gettito derivante dall'applicazione del tributo all'APPA | La legge Provinciale stabilisce che il gettito derivante dall'applicazione sia assegnato ai capitoli dello stato di previsione della spesa del bilancio della Provincia per il finanziamento degli interventi dell'APPA. |
| Ammontare del tributo | L'ammontare del tributo è stato determinato con Delibera della Giunta Provinciale 26/03/2001 n. 867 che ha fissato le seguenti aliquote del tributo per unità di misura dei rifiuti conferiti: a) € 1,5494/m ³ per i rifiuti dei settori minerario, estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico; b) € 0,0062 /kg per gli altri rifiuti speciali; c) € 0,0114 /kg per i rifiuti solidi urbani e tossico-nocivi; d) € 0,0041/kg per residui e sovrallini; e) € 0,0031/kg per impianti di incenerimento senza recupero di energia. |
| Versamento del tributo | Alla Provincia |

CALABRIA

| | |
|--|---|
| L.R. 28/08/2000, N. 16: istituisce capitolo di bilancio le cui risorse sono destinate anche al finanziamento dell'ARPA | La Regione Calabria ha istituito due capitoli nel bilancio regionale, nel primo dei quali affluiscono la quota del 10% del tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti solidi spettante alle Province. Nell'altro capitolo, denominato <i>"Spese rivolte a favorire la minore produzione di rifiuti, le attività di recupero di materie prime e di energia, la bonifica dei suoli inquinati ed il recupero delle aree degradate"</i> , le somme stanziare sono destinate alle attività di cui al comma 27 dell'art 3 della L. 549/95, tra le quali rientra anche il finanziamento dell'ARPA. |
|--|---|

| | |
|-------------------------------|---|
| <p>Ammontare del tributo</p> | <p>L'ammontare dell'imposta è fissato, con legge regionale da adottarsi entro il 31 luglio di ogni anno per l'anno successivo. A decorrere dal 1° gennaio 2001 l'ammontare dell'imposta è determinato in: a) 0,00103 € al kg per i rifiuti del settore minerario, estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico; b) 0,00516 € al kg per gli altri rifiuti speciali; c) 0,1032 € al kg per i restanti tipi di rifiuti. I rifiuti speciali assimilabili agli urbani, che vengono conferiti in discarica, sono soggetti al pagamento nella misura stabilita per i rifiuti urbani. Per i rifiuti smaltiti tal quali in impianti di incenerimento senza recupero di energia, per gli scarti ed i sovvalli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio, nonché per i fanghi, anche palabili, conferiti ai fini dello smaltimento in discariche, il tributo è dovuto nella misura del 20% dell'ammontare determinato dall'art. 3 commi 29 e 38 della legge statale.</p> |
| <p>Versamento del tributo</p> | <p>Alla Regione</p> |

REGIONE EMILIA – ROMAGNA

| | |
|--|---|
| <p>L.R. 19/08/1996, N. 31: la ripartizione del gettito del tributo è fissata con legge di bilancio</p> | <p>L'Emilia – Romagna stabilisce che con legge regionale di bilancio debbano essere destinate alla Regione il 90% delle entrate derivanti dal gettito del tributo per lo svolgimento di interventi nei settori dell'ambiente, della qualità urbana e della tutela del territorio. Il restante 10% del gettito spetta invece alla Province. Del 90% del gettito destinato alla Regione una quota non inferiore al 20% è finalizzata all'effettuazione di una serie di interventi, tra i quali figura espressamente il finanziamento dell'ARPAER. La quota del gettito che spetta all'ARPAER non è stabilita, come accade nella maggior parte delle altre Regioni, da una delibera della Giunta regionale ma dalla legge di bilancio e, quindi, sempre a differenza di quanto stabilito nelle altre Regioni, non è prevista l'istituzione di alcun Fondo per l'ambiente.</p> |
| <p>Ammontare del tributo</p> | <p>A decorrere dall'anno 2002, l'ammontare dell'imposta è determinato moltiplicando il quantitativo di rifiuti conferiti espresso in kg per i seguenti importi: 1) per i rifiuti dei settori minerario, estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico: a) 7,75 € ogni mille kg, se vengono conferiti in discarica di II categoria, tipo A; b) 3,62 € ogni mille kg, se vengono conferiti in discariche di altro tipo. 2) Per i rifiuti speciali diversi da quelli sopra indicati: a) 10,33 € ogni mille kg, se vengono conferiti in discarica di I categoria o in discarica di II categoria tipo A o in impianti di incenerimento senza recupero di energia; b) 6,20 € ogni mille kg, se vengono conferiti in discarica di II categoria tipo B. 3) Per i rifiuti classificati come tossici e nocivi: a) 25,82 € ogni mille kg, se vengono conferiti tal quali in discarica; b) 10,33 € ogni mille kg, se, vengono conferiti in discarica previo trattamento di inertizzazione o di innocuizzazione debitamente autorizzato dall'autorità competente oppure se vengono conferiti in impianti di incenerimento senza recupero di energia. 4) per i rifiuti solidi urbani: a) 18,08 € ogni mille kg, se conferiti tal quali in discarica o in impianti di incenerimento senza recupero di energia; b) 10,33 € ogni mille kg, se conferiti in discarica e provenienti da separazione meccanica dei rifiuti solidi urbani o da raccolta differenziata all'origine, aventi un contenuto di sostanza organica non superiore al 10%.</p> |
| <p>Versamento del tributo</p> | <p>Alla Regione</p> |

FRIULI –VENEZIA – GIULIA

| | |
|---|---|
| L.R. 24/01/1997, N. 5: istituisce il Fondo per l'ambiente secondo le finalità dell'art. 3, comma 27 della L. 549/95, finalizzato anche al finanziamento dell'ARPA | <p>La Legge regionale del Friuli ha istituito un Fondo per l'ambiente destinato alle finalità di cui all'art. 3, comma 27 della legge statale, tra le quali figura anche il finanziamento dell'ARPA.</p> <p>Il Fondo è costituito dal 20% del gettito derivante dall'applicazione del tributo, al netto della quota del 10% del tributo spettante alle Province nonché dalla parte rimanente delle somme versate dalla Provincia alla Regione.</p> <p>Gli obiettivi e i criteri per l'impiego delle risorse affluite al Fondo sono individuati con deliberazione della Giunta regionale, su proposta dell'Assessore regionale all'ambiente.</p> |
| Ammontare del tributo | L'ammontare dell'imposta è fissato in 0,00103 € per i rifiuti del settore minerario estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico; in 0,00516 € per gli altri rifiuti speciali; in 0,0258 € per i restanti tipi di rifiuti. |
| Versamento del tributo | Alla Provincia |

LAZIO

| | |
|--|--|
| L.R. 10/09/1998, N. 42: istituisce il Fondo per l'ambiente secondo le finalità dell'art. 3, comma 27 della L. 549/95, finalizzato anche al finanziamento dell'ARPA | <p>La Legge regionale del Lazio ha istituito un Fondo per l'ambiente destinato alle finalità di cui all'art. 3, comma 27 della legge statale, tra le quali figura anche il finanziamento dell'ARPA. Il Fondo è costituito dal 20% del gettito derivante dall'applicazione del tributo, al netto della quota del 10% del tributo spettante alle Province nonché dalle risorse derivanti alla tassazione dei fanghi di risulta.</p> |
| Ammontare del tributo | <p>Vista la mancata determinazione dell'imposta per gli anni successivi al 1998 si intende prorogata la misura vigente per quell'anno, consistente in: a) in 0,00206 € al kg per i rifiuti speciali dei settori minerario, estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico; b) in 0,0077 € al kg per gli altri rifiuti speciali; c) in 0,010329 € al kg per la frazione secca dei rifiuti solidi urbani provenienti da raccolta differenziata o da separazione meccanica; d) in 0,01549 € al kg per i rifiuti urbani smaltiti tal quali; d-bis) le ceneri derivanti dagli impianti di incenerimento corrispondono il tributo per intero all'atto del conferimento in discarica. Gli scarti e sovralli di rifiuti urbani e speciali, assimilati agli urbani, derivanti da operazioni di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio in impianti a tecnologia complessa, conferiti ai fini dello smaltimento in discariche di prima categoria, sono soggetti al pagamento del tributo nella misura del 20% dell'ammontare determinato ai sensi delle lettere c) e d). Gli scarti o sovralli di rifiuti speciali, derivanti da operazioni di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio in impianti a tecnologia complessa, conferiti ai fini dello smaltimento in discariche di seconda categoria tipo B e tipo C e di terza categoria, sono soggetti al pagamento del tributo nella misura del 20% dell'ammontare determinato ai sensi della lettera b). I fanghi, anche palabili, sono soggetti al pagamento del tributo nella misura del 20% dell'ammontare determinato ai sensi della lettera b). I rifiuti conferiti in impianti di incenerimento, senza recupero di energia, sono soggetti al pagamento del tributo nella misura del 20% dell'ammontare determinato per i rifiuti di cui alle lettere b), c) e d).</p> |
| Versamento del tributo | Alla Regione |

LIGURIA

| | |
|---|--|
| <p>L.R. 13/05/1996, N. 21: istituisce un Fondo per l'ambiente espressamente finalizzato anche al finanziamento dell'ARPAL</p> | <p>La Regione Liguria ha istituito un apposito Fondo per gli interventi in materia di tutela ambientale, corrispondente al 20% dell'ammontare versato a titolo di tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, al netto della quota spettante alla Province. Una quota di questo Fondo, secondo le indicazioni prese annualmente dalla Giunta regionale in attuazione dei documenti programmatici approvati dal Consiglio regionale, viene destinata al finanziamento dell'ARPAL.</p> |
| <p>Ammontare del tributo</p> | <p>L'ammontare del tributo è determinato con legge regionale da adottarsi entro il 31 luglio di ogni anno per l'anno successivo, secondo le misure fissate dall'art. 3 comma 29, della L. 549/95, in mancanza della quale si intendono prorogate le misure vigenti. Sono però già stati fissati alcuni criteri: i rifiuti speciali assimilati agli urbani che vengono conferiti in discariche di prima categoria sono soggetti al pagamento nella misura stabilita per i rifiuti urbani. Gli scarti ed i sovralli di rifiuti urbani e speciali assimilati e assimilabili agli urbani, sottoposti a trattamento con operazioni di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio in impianti a tecnologia complessa, conferiti ai fini dello smaltimento in discariche di prima categoria, sono soggetti al pagamento della tassa nella misura del 20% di quella per i rifiuti urbani. Gli scarti e sovralli di rifiuti speciali, tossici e nocivi, sottoposti a trattamento con operazioni di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio in impianti a tecnologia complessa, conferiti ai fini dello smaltimento in discariche di seconda e terza categoria, sono soggetti al pagamento della tassa nella misura del 20% di quella stabilita per gli altri rifiuti speciali.</p> |
| <p>Versamento del tributo</p> | <p>Alla Regione</p> |

LOMBARDIA

| | |
|--|---|
| <p>L.R. 28/04/1997, N. 13: istituisce il Fondo per gli investimenti di tipo ambientale ed energetico destinato anche al finanziamento dell'ARPA.</p> | <p>La legge regionale istituisce il Fondo per gli investimenti di tipo ambientale ed energetico destinato a favorire la minore produzione di rifiuti e recuperare materiale ed energia secondo le finalità previste all'art. 3, comma 27 della L. 549/95, tra le quali rientra anche il finanziamento all'ARPA. Le risorse finanziarie sono ripartite con deliberazione della Giunta regionale nel rispetto delle modalità fissate nel DPEFR.</p> |
| <p>Ammontare del tributo</p> | <p>L'ammontare dell'imposta è fissato con legge regionale da adottare entro il 31 luglio di ogni anno per l'anno successivo. Qualora la Regione non provveda nei termini stabiliti, si intende prorogata la misura vigente. Per l'anno 2002 la Circolare 30/12/2002, n. 59 ha fissato l'ammontare dell'imposta in: a) 0,00103 € al kg per i rifiuti dei settori minerario, estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico con esclusione delle ipotesi previste dall'art. 3 comma 1, del D.M. 18 luglio 1996; b) 0,00619 € al kg per gli altri rifiuti speciali; c) 0,01549 € al kg per i r.s.u. smaltiti tal quali e 0,01032 € al kg per i restanti tipi di rifiuti. Gli scarti e sovralli di rifiuti tossici e nocivi e di rifiuti urbani e speciali, assimilati agli urbani, derivanti da operazioni di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio in impianti a tecnologia complessa, conferiti ai fini dello smal-</p> |

| | |
|------------------------|--|
| | <p>timento in discariche di prima categoria, sono soggetti al pagamento del tributo nella misura del 20% di quella determinata per i rifiuti di cui alla lettera c). Gli scarti e sovralli dei rifiuti speciali, derivanti da operazioni di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio in impianti a tecnologia complessa, conferiti ai fini dello smaltimento in discariche di seconda categoria tipo B e tipo C e di terza categoria, sono soggetti al pagamento del tributo nella misura del 20% di quella determinata per i rifiuti speciali di cui alla lettera b). I fanghi, anche palabili, sono soggetti al pagamento del tributo nella misura del 20% di quella determinata per i rifiuti speciali, di cui alla lettera b). I rifiuti conferiti in impianti di incenerimento, senza recupero di energia, sono soggetti al pagamento del tributo nella misura del 20% di quella determinata per i rifiuti di cui alle lettere b) o c).</p> |
| Versamento del tributo | Alla Regione |

MARCHE

| | |
|---|--|
| <p>L.R. 20/01/1997, N. 15: istituisce tre Fondi, tra cui il Fondo generale per la gestione dei rifiuti secondo le finalità dell'art. 3, comma 27 della L. 549/95, finalizzato anche al finanziamento dell'ARPAM</p> | <p>La legge regionale delle Marche ha istituito tre Fondi, il primo dei quali, è destinato al finanziamento dell'ARPAM. È infatti denominato Fondo generale per la gestione dei rifiuti secondo le finalità dell'art. 3, comma 27 della L. 549/95 ed è costituito dal 20% del gettito derivante dall'applicazione del tributo al netto della quota spettante alle Province (vale a dire il 10%). Gli altri due Fondi sono: il Fondo per l'attuazione del piano regionale di gestione dei rifiuti, costituito dal 40% del gettito derivante dall'applicazione del tributo al netto delle quote spettanti alle Province e il Fondo per investimenti di tipo ambientale costituito dal 25% del gettito derivante dall'applicazione del tributo, al netto delle quote spettanti alle Province. L'impegno delle risorse affluite a questi Fondi è determinato con delibera della Giunta regionale.</p> |
| Ammontare del tributo | <p>A decorrere dal 1° gennaio 1999 l'ammontare dell'imposta è determinato: a) in 0,005164 € al kg per i rifiuti del settore minerario, estrattivo, lapideo e metallurgico, nonché per i rifiuti speciali derivanti da operazioni di inertizzazione e innocuizzazione debitamente autorizzate dalle autorità competenti e in 0,010329 € per i rifiuti inerti derivanti da attività edilizia; b) in 0,0077 € al kg per gli altri rifiuti speciali; c) in 0,01549 € al kg per i restanti tipi di rifiuti. I rifiuti speciali assimilabili agli urbani che vengono conferiti in discariche di prima categoria sono soggetti al pagamento nella misura stabilita per i rifiuti urbani. Per i rifiuti smaltiti tal quali in impianti di incenerimento senza recupero di energia il tributo è dovuto nella misura del 20% di quello determinato alla lettera c). I rifiuti urbani e speciali assimilati assimilabili agli urbani, derivanti da operazioni di selezione meccanica e di stabilizzazione o compostaggio in impianti a tecnologia complessa, conferiti ai fini dello smaltimento, in discariche di prima categoria, sono soggetti, al pagamento del tributo nella misura del 20% di quello determinato alla lettera c). Per gli scarti e i sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio, finalizzati al recupero di materia, nonché per i fanghi anche palabili il tributo è dovuto nella misura del 10% di quello determinato alla lettera b) e del 10% di quello determinato alla lettera c) rispettivamente per quelli conferiti ai fini dello smaltimento in discarica di prima categoria e in discariche di seconda categoria.</p> |
| Versamento del tributo | Alla Provincia |

MOLISE

| | |
|--|--|
| <p>L.R. 03/01/2003, N. 1: istituisce un Fondo per l'ambiente, finalizzato anche al finanziamento dell'ARPA</p> | <p>La legge regionale del Molise stabilisce che il tributo speciale è dovuto alla Regione, mentre una quota del 10% di esso spetta alle Province di Campobasso ed Isernia. Il 20% del gettito, al netto della quota spettante alle Province, affluisce in un apposito Fondo regionale destinato a una serie di attività di carattere ambientale tra cui risulta espressamente il finanziamento dell'ARPA. L'impiego delle risorse finanziarie derivanti dal gettito del tributo speciale, viene disposto dalla Giunta regionale, ad eccezione delle risorse derivanti dalla tassazione dei fanghi di risulta che sono destinate dalla Giunta regionale ad investimenti di tipo ambientale riferibili ai rifiuti del settore produttivo soggetto al tributo speciale.</p> |
| <p>Ammontare del tributo</p> | <p>L'ammontare del tributo speciale è determinato, a decorrere dal 1° gennaio 2003, come segue: a) per le categorie di rifiuti dei settori minerario, estrattivo edilizio, lapideo e metallurgico: € 0,0053 per kg in discarica per i rifiuti elencati nell'allegato 3 al D.M. 18 luglio 1996; € 0,0042 per kg in discarica per i rifiuti elencati nell'allegato 4 al D.M. 18 luglio 1996 che presentano le caratteristiche di cui all'allegato 3 del D.M. 5 settembre 1994; € 0,0031 per kg in discarica per tutti gli altri rifiuti; b) per gli altri rifiuti speciali: - € 0,008 per ogni kg di rifiuti conferiti in discarica; c) per i restanti tipi di rifiuti; € 0,0105 per ogni kg di rifiuti conferiti in discarica.</p> |
| <p>Versamento del tributo</p> | <p>Alla Regione</p> |

PIEMONTE

| | |
|---|--|
| <p>L.R. 03/07/96, N. 39 L.R. 29/08/00, N. 48: istituisce due Fondi per l'ambiente, finalizzati anche al finanziamento dell'ARPAP</p> | <p>La legge regionale piemontese delega le funzioni di riscossione del tributo alle Province, che provvedono poi a versare alla Regione la quota di sua competenza. Per l'attuazione delle finalità di cui all'art. 3, comma 27 della L. 549/95, tra le quali è compresa la quota da destinare al finanziamento delle ARPA, sono istituiti due Fondi: il <i>Fondo per gli investimenti di tipo ambientale</i>, costituito da almeno il 20%, al netto della quota spettante alle Province, del gettito derivante dalla tassazione dei fanghi di risulta e il <i>Fondo per la minore produzione di rifiuti</i> e per le altre finalità previste dall'art. 3 comma 27 della L. 549/95, costituito da almeno il 20% del gettito derivante dall'applicazione della tassa, al netto della quota spettante alle Province e della quota afferente al Fondo di cui sopra. L'impiego delle risorse è stabilito con deliberazione della Giunta regionale.</p> |
| <p>Ammontare del tributo</p> | <p>A decorrere dal 1° gennaio 2001 l'ammontare dell'importo per il conferimento in discarica dei rifiuti solidi è fissato in € 0,0155 per ogni kg conferito per i rifiuti urbani e in € 0,0077 per ogni kg conferito per i rifiuti speciali, ad esclusione dei rifiuti provenienti dai settori minerario, estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico. Per il resto si applica quanto segue: - i rifiuti speciali assimilabili agli urbani che vengono conferiti in discariche di prima categoria sono soggetti al pagamento nella misura stabilita per i rifiuti urbani; - gli scarti e sovvalli classificabili come rifiuti urbani e speciali assimilabili</p> |

| | |
|------------------------|--|
| | <p>agli urbani, derivanti da operazioni di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio dei rifiuti e dei residui in impianti tecnologici, sono soggetti al pagamento del tributo nella misura del 20% dell'ammontare stabilito, per i rifiuti urbani, dall'articolo 3, commi 29 e 38, della L. 549/95.</p> <p>Gli scarti e sovralli classificabili come rifiuti speciali, tossici e nocivi, derivanti da operazioni di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio dei rifiuti e dei residui in impianti tecnologici, nonché i fanghi anche palabili, conferiti ai fini dello smaltimento in discarica di seconda categoria tipo B, SP e C, sono soggetti al pagamento del tributo nella misura del 20% dell'ammontare stabilito, per i rifiuti speciali, dall'art. 3 commi 29 e 38 della L. 549/95.</p> <p>Gli scarti e i sovralli sopra indicati, conferiti ai fini dello smaltimento in discarica, sono soggetti al pagamento del tributo nella misura del 20% dell'ammontare stabilito rispettivamente per i rifiuti urbani e speciali, a condizione che i prodotti ottenuti dalle succitate operazioni di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio, siano effettivamente ed oggettivamente destinati al recupero di materia o di energia.</p> |
| Versamento del tributo | Alla Provincia |

PUGLIA

| | |
|---|--|
| <p>L.R. 22/01/1997, N. 5 Istituisce il Fondo per la minore produzione dei rifiuti destinato anche al finanziamento dell'ARPAP</p> | <p>La legge regionale pugliese prevede l'istituzione di un "<i>Fondo per la minore produzione dei rifiuti</i>" destinato alle finalità di cui all'art. 3, comma 27 della L. 549/95, tra le quali rientra anche il finanziamento dell'ARPAP.</p> <p>Il Fondo è costituito dal 20% del gettito derivante dall'applicazione del tributo al netto della quota del 10% spettante alle Province. Per l'anno 2003 l'ammontare di tale Fondo è però ridotto al 25% (L.R. 7/03/2003). L'impiego delle risorse che affluiscono al Fondo è determinato con delibera della Giunta regionale.</p> |
| Ammontare del tributo | È determinato con legge regionale da adottare entro il 31 luglio di ogni anno per l'anno successivo, secondo le misure fissate dall'art. 3, comma 29 della L. 549/95. In mancanza di tale legge si intendono prorogate le misure vigenti. |
| Versamento del tributo | Alla Regione |

SARDEGNA

| | |
|--|---|
| <p>L.R. 24/12/1998, N. 37: si limita a recepire il contenuto dell'art. 3 della L. 549/95 ma manca ancora una disciplina organica dell'Agenzia.</p> | <p>La Sardegna è ancora priva di una legislazione organica in materia. Si è infatti limitata a stabilire che il 20% del gettito derivante dall'applicazione del tributo, al netto di una quota del 10% spettante alle Province, venga destinata alla costituzione di un Fondo per gli interventi di tipo ambientale richiamati dall'art. 27 (tra i quali figura il finanziamento dell'ARPA). Si stabilisce inoltre che il programma di intervento venga approvato con delibera della Giunta regionale, su proposta dell'Assessore per la difesa dell'ambiente.</p> <p>È da notare che questa Regione, è l'unica ad aver espressamente inserito nella recente ordinanza istitutiva dell'Agenzia regionale per l'ambiente (ordinanza del commissario governativo per l'emergenza idrica del 30 set-</p> |
|--|---|

| | |
|-----------------------|---|
| | tembre 2002, n. 323), il trasferimento di una quota del tributo inerente il conferimento dei rifiuti in discarica tra le fonti di finanziamento dell'Agenzia. |
| Ammontare del tributo | Il tributo è dovuto nella misura minima stabilita dall'art. 3, comma 38 della L. 549/95. La L.R. 29/04/2003, N. 3 stabilisce che l'ammontare del tributo venga stabilito con deliberazione della Giunta regionale da adottarsi entro il 31 luglio dell'anno precedente a quello di riferimento. |

SICILIA

| | |
|--|---|
| L.R. 7/03/1997, N. 6: istituisce il Fondo per l'ambiente, finalizzati anche al finanziamento dell'ARPA | L.R. 7/03/1997, N. 6: istituisce il Fondo per l'ambiente, finalizzati anche al finanziamento dell'ARPA La Regione Sicilia ha istituito un Fondo per le finalità di cui all'art. 3, comma 27 della L. 549/95, tra le quali risulta anche il finanziamento all'ARPA. Al Fondo affluisce il 20% del gettito al netto della quota del 10% spettante alle Province. |
| Ammontare del tributo (L.R. 16/04/03 N. 4) | A decorrere dal 1 gennaio 2004 l'ammontare del rifiuto è così stabilito: 1) rifiuti dei settori edilizio, minerario, estrattivo e lapideo in € 0,001236/Kg; 2) altri rifiuti speciali in € 0,00624/Kg; 3) restanti tipi di rifiuti in € 0,01236/Kg. Una riduzione del 20% della tariffa è prevista per gli scarti e sovvalli, per i fanghi anche palabili e per l'incenerimento di rifiuti senza recupero di energia. |
| Versamento del tributo | Alla Regione |

TOSCANA

| | |
|--|--|
| L.R. 29/07/1996, N. 60: istituisce due Fondi per l'ambiente, finalizzati anche al finanziamento dell'ARPA DECR. DIRIGENZIALE DEL 10 SETTEMBRE 2003, N. 5344: fissa gli obiettivi di raccolta differenziata rispetto ai quali deve essere calcolato il tributo | La Regione Toscana ha istituito due Fondi: - il <i>Fondo per gli investimenti di tipo ambientale</i> , costituito dal 20% dell'ammontare del tributo riferito ai fanghi di risulta, al netto della quota spettante alle Province e destinato a investimenti di tipo ambientale riferibili ai rifiuti del settore produttivo cui afferiscono i fanghi di risulta; - il <i>Fondo per investimenti per la minore produzione di rifiuti</i> , costituito da 20% dell'ammontare versato a titolo di tributo, esclusa la parte derivante dall'applicazione del tributo ai fanghi di risulta ed al netto della quota spettante alla Province. Una parte di questo Fondo è destinata al finanziamento dell'ARPAT. I criteri di ripartizione sono fissati annualmente dalla Giunta regionale, tenendo conto delle previsioni del programma regionale di sviluppo. |
| Ammontare del tributo | La legge fissa inoltre l'ammontare dell'imposta che dal 1 gennaio 2003 è determinato nel seguente modo: a) € 1,33 a tonnellata per i rifiuti generati dalle attività minerarie, estrattive, edilizie, lapidee e metallurgiche; b) € 5,16 a tonnellata per i rifiuti speciali diversi da quelli indicati nella lettera a); c) € 10,33 a tonnellata, per i restanti tipi di rifiuti, salva l'applicazione per i rifiuti urbani e assimilati, del relativo tributo, determinato nella misura di cui all'art. 30 bis della L.R. 25/98. I rifiuti smaltiti tal quali in impianti di incenerimento, senza recupero di energia e i fanghi anche palabili sono soggetti al pagamento del tributo nella misura del 20% di quella determinata alle lettere a), b) e c). Gli scarti e i sovvalli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio, conferiti ai fini dello |

| | |
|-------------------------------|---|
| | <p>smaltimento in discarica sono soggetti al pagamento del tributo nella misura del 20% di quella determinata per i rifiuti speciali di cui alla lettera b).</p> <p>Con il Decr. Dirigenziale del 10 settembre 2003 la Regione ha fissato gli obiettivi di raccolta differenziata sulla cui base si applica il tributo speciale per il conferimento in discarica nel modo seguente: a) nel caso di mancato conseguimento degli obiettivi di raccolta differenziata di cui all'art. 24 comma 1, del decreto e di conferimento di rifiuti in discarica di rifiuti "tal quali", il tributo si applica nella misura di 20,66 € a tonnellata; b) nel caso di mancato conseguimento degli obiettivi di raccolta differenziata di cui all'art. 24 comma 1 del decreto e di conferimento in discarica di rifiuti trattati il tributo si applica nella misura di 15,49 € a tonnellata; c) nel caso di conseguimento degli obiettivi di raccolta differenziata di cui all'art. 24, comma 1, del decreto e di conferimento in discarica di rifiuti "tal quali", il tributo si applica nella misura di 15,49 € a tonnellata; d) nel caso di conseguimento degli obiettivi di raccolta differenziata di cui all'art. 24 comma 1 del decreto e di conferimento in discarica di rifiuti trattati, il tributo si applica nella misura di 10,33 € a tonnellata; e) nei casi di cui alle lettere a), b), c) e d), qualora il conferimento di rifiuti in discarica avvenga al di fuori dell'A.T.O. di competenza, il tributo è soggetto ad un ulteriore incremento di 5,16 € a tonnellata. Tale disposizione non si applica quando siano presenti intese, ai sensi dell'art. 25 comma 3, che prevedano l'integrazione dei flussi nei rispettivi piani.</p> <p>DELIBERA 02/12/2002, N. 1329</p> <p>La Giunta regionale ha deliberato la ripartizione del Fondo per la minore produzione di rifiuti per l'anno 2002, destinando la somma di € 485.540,51 al finanziamento degli interventi di cui all'art. 3 comma 27 della L. 549/95. In tale somma è compresa la quota da destinare al finanziamento dell'ARPAT.</p> |
| <p>Versamento del tributo</p> | <p>Alla Regione</p> |

PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

| | |
|--|--|
| <p>L.P. 07/07/1997, N. 10: devolve non meno del 20% del gettito del tributo all'APPA</p> | <p>La legge Provinciale stabilisce che in relazione alle finalità di cui all'art. 3 comma 27 della L. 549/95 non meno del 20% del gettito derivante dall'applicazione del tributo speciale, venga destinato al finanziamento dell'APPA.</p> <p>Con un'apposita deliberazione, la Giunta Provinciale provvede inoltre a disciplinare le modalità di collaborazione tra l'APPA, il servizio competente in materia di tributi della Provincia, gli Enti locali e gli organi competenti alla vigilanza.</p> |
| <p>Ammontare del tributo (D.G.P. 28/07/2000, N. 1911)</p> | <p>A partire dal 31 dicembre 2000 l'ammontare del predetto tributo è fissato, per kg di rifiuti conferiti o smaltiti, nelle seguenti misure: a) 0,00103 € per i rifiuti dei settori minerario, estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico; b) 0,00516 €. per gli altri rifiuti speciali; c) 0,01136 € per i restanti tipi di rifiuti</p> <p>Relativamente ai rifiuti di cui alla lettera c), agli scarti ed ai sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio, nonché ai fanghi anche palabili il tributo è dovuto nella misura del 20% dell'am-</p> |

| | |
|------------------------|--|
| | <p>montare annuo fissato per la categoria "restanti tipi di rifiuti", di cui alla lettera c).</p> <p>La misura del tributo speciale può essere rideterminata, con deliberazione della Giunta Provinciale da adottare entro il 31 luglio di ogni anno per l'anno successivo. Qualora la misura del tributo speciale non venga rideterminata si intende prorogata la misura vigente.</p> |
| Versamento del tributo | Alla Provincia |

UMBRIA

| | |
|--|--|
| L.R. 21/10/1997, N. 30: il Fondo per gli interventi destinati a favorire la minore produzione di rifiuti nonché per gli investimenti di tipo ambientale, destinato anche a finanziare l'ARPA | <p>L.R. 21/10/1997, N. 30: il Fondo per gli interventi destinati a favorire la minore produzione di rifiuti nonché per gli investimenti di tipo ambientale, destinato anche a finanziare l'ARPA. La legge regionale umbra ha istituito il Fondo per gli interventi destinati a favorire la minore produzione di rifiuti nonché per gli investimenti di tipo ambientale, destinato alle finalità di cui all'art. 3 comma 27 della L. 549/95 e alimentato dal 20% del gettito derivante dall'applicazione del tributo, al netto della quota del 10% spettante alle Province. Alle Province spetta anche un ulteriore 5%, al netto di quanto sopra indicato, a titolo di concorso per le spese per le funzioni delegate dalla Regione.</p> <p>L'impiego delle risorse affluite a detto Fondo è disposto con deliberazione della Giunta regionale.</p> |
| Ammontare del tributo | <p>L'ammontare dell'imposta è fissato con legge regionale da adottarsi entro il 31 luglio di ogni anno per l'anno successivo. In caso di mancata determinazione si intende prorogata la misura vigente.</p> <p>A decorrere dal 1° gennaio 1998 l'ammontare dell'imposta è determinato:</p> <p>a) 0,001032 € al kg per i rifiuti dei settori minerario, estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico; b) 0,00516 € al kg per gli altri rifiuti speciali; c) 0,01258 € al kg per i restanti tipi di rifiuti.</p> |
| Versamento del tributo | Alla Provincia |

VENETO

| | |
|---|---|
| L.R. 21/10/2000, N. 3: istituisce un Fondo per l'ambiente finalizzato anche al finanziamento dell'ARPAV | <p>La Regione Veneto con la L.R. 3/00 ha stabilito la disciplina per il contributo in discarica dei rifiuti solidi ponendola nell'ambito di una più generale riforma in materia di gestione dei rifiuti e abrogando la precedente disciplina ex L.R. 27/96.</p> <p>Oltre al 10% del gettito derivante dall'applicazione del tributo che è destinato alle Province, una quota non inferiore al 20%, al netto della quota destinata alle Province, spetta alla Regione e affluisce in un apposito Fondo destinato agli "interventi regionali per le finalità di cui all'art. 3 comma 27 della L. 549/95".</p> <p>Il Fondo è impiegato per la concessione di contributi a soggetti pubblici e privati per la realizzazione di una serie di obiettivi in campo ambientale, indicati espressamente dalla legge. La Giunta regionale provvede annualmente a predisporre un programma in cui sono indicati gli obiettivi prioritari tra quelli indicati dalla legge e gli interventi e le iniziative di soggetti pubblici e privati da finanziare parzialmente o interamente. Non si fa pertanto esplicita menzione di una quota da destinare all'ARPAV, ma l'e-</p> |
|---|---|

COMPARTECIPAZIONE E TARIFFE PER IL FINANZIAMENTO DELLE AGENZIE PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE

| | |
|------------------------|---|
| | spresa destinazione del Fondo agli "obiettivi indicati dall'art. 3 comma 27 della L. 549/95" la rende comunque possibile. |
| Ammontare del tributo | <p>L'ammontare del tributo è stato fissato, nella citata L.R. 3/00, per ogni tonnellata di rifiuti conferiti in discarica, nel modo seguente: a) € 1,03 per i rifiuti speciali non pericolosi del settore minerario, estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico, ivi compresi i rifiuti inerti provenienti da scavi; b) € 2,07 per i rifiuti speciali pericolosi del settore minerario estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico; c) € 10,33 per rifiuti speciali non pericolosi; d) € 20,66 per i rifiuti speciali pericolosi; e) € 25,82 per tutti i rifiuti urbani, ancorché conferiti in discariche per rifiuti speciali, nonché per le altre tipologie di rifiuti speciali conferite in discariche per rifiuti urbani.</p> <p>Sono soggetti al pagamento del tributo in misura ridotta i seguenti rifiuti: a) al pagamento nella misura del 20% del tributo i rifiuti provenienti da spazzamento di strade; gli scarti e i sovvalli di impianti di produzione di compost di qualità nonché le scorie dei forni degli impianti di termodistruzione conferite in discarica di prima categoria; gli scarti ed i sovvalli che provengono dagli impianti di selezione e recupero nel caso in cui venga recuperato almeno il 70% del rifiuto complessivamente trattato; i fanghi palabili conferiti in discariche controllate; i rifiuti provenienti da attività di ripristino ambientale di siti e da attività di bonifica regolate dalla vigente normativa, anche in tema di amianto;</p> <p>b) al pagamento nella misura del 40% del tributo: la frazione secca dei rifiuti solidi urbani e dei rifiuti speciali assimilabili agli urbani, proveniente da raccolta separata o da separazione meccanica effettuata in impianti espressamente previsti dal piano; c) al pagamento nella misura del 70% del tributo: la frazione secca dei rifiuti solidi urbani e dei rifiuti speciali assimilabili agli urbani proveniente dalla separazione meccanica del rifiuto tal quale; i sovvalli del trattamento anche anaerobico della frazione umida derivante dalla suddetta separazione; la frazione organica stabilizzata conferita in discarica oltre la quantità necessaria per le coperture, così come previsto dal progetto approvato.</p> <p>Queste riduzioni del tributo non si applicano: ai rifiuti urbani e alle loro frazioni, provenienti da ambiti territoriali diversi da quello sede di discarica; ai rifiuti prodotti al di fuori del territorio regionale; considerando tali anche i rifiuti che nel Veneto siano sottoposti solamente a stoccaggio provvisorio, selezione o cernita di rifiuti con una percentuale della frazione avviata a riutilizzo o siano sottoposti ad operazioni di recupero inferiore al 70% in peso rispetto alla quantità totale sottoposta, a selezione o cernita, trattamento preliminare allo smaltimento in discarica, riduzione volumetrica, miscelazione, inertizzazione, stabilizzazione, solidificazione.</p> |
| Versamento del tributo | Alla Regione |

4. Le Tariffe

4.1 Le prestazioni tariffabili nelle leggi istitutive delle Agenzie regionali e provinciali

Abbiamo visto in precedenza come il finanziamento di carattere "istituzionale" sia, ad oggi, quello prevalente in tutte le Agenzie regionali e provinciali. È noto, infatti, come la loro natura di "imprese pubbliche locali multiprodotto"⁷⁴, strumentali alle Regioni, presupponga necessariamente un finanziamento pubblico delle loro attività. Ciò nonostante, si possono ricavare spazi per forme di "autofinanziamento".

Le prestazioni tariffabili non sono espressamente previste dalla legge istitutiva 61/94 come fonte di finanziamento: tuttavia l'affermazione (contenuta sempre nella legge 61/94) secondo la quale "le Agenzie sono istituite senza oneri aggiuntivi per le Regioni" lascia una porta aperta in questa direzione. Questa possibilità è stata poi prevista nelle leggi regionali e provinciali istitutive delle singole Agenzie, anche se per questo tipo di finanziamento, connesso ad attività rese nell'interesse di terzi, gli spunti normativi sono poco definiti. Si tratta sostanzialmente di individuare specifiche attività di carattere oneroso che le Agenzie possono svolgere nei confronti di terzi, privati o pubblici, che ne facciano richiesta.

In effetti, le Agenzie svolgono una varietà di attività di monitoraggio e controllo a tutela dell'ambiente, soggette a tariffe riconducibili, da un lato, ad attività istruttoria e di controllo di natura pubblicistica e, dall'altro, ad attività a domanda individuale che hanno caratteristiche similari a quelle prestate sul mercato da soggetti privati.

I tariffari sono emanati solitamente con delibera della Giunta regionale o provinciale, su proposta del direttore generale dell'Agenzia. In alcune Regioni sono però fissati in apposite normative o direttamente dall'Agenzia stessa (legge istitutiva dell'A.R.P.A. figure n. 39/95) o approvati dal Consiglio di amministrazione dell'Agenzia su proposta del direttore generale (legge istitutiva dell'Agenzia lombarda n. 16/99).

In linea di massima, queste prestazioni assoggettabili a tariffa, consistono in attività di istruttoria e di controllo che, poiché svolte nell'interesse del richiedente, rivestono carattere oneroso.

L'attività istruttoria si sostanzia nel rilascio di pareri obbligatori stabiliti dalla legge, emessi a richiesta dei soggetti interessati, su specifiche materie (rifiuti, inquinamento atmosferico, inquinamento elettromagnetico, VIA, IPPC, incidenti rilevanti, emissioni, scarichi e bonifiche) o nel rilascio di autorizzazioni (ipotesi questa meno frequente).

Successivamente alla fase di valutazione preventiva, le Agenzie sono chiamate a svolgere un'attività di controllo, operando ispezioni periodiche sulle attività di cui prima.

Naturalmente nel caso in cui queste attività di istruttoria e controllo ricadano non su un'attività privata ma sull'erogazione di un servizio di pubblica utilità, possono trasformarsi in una compartecipazione alla tariffa del servizio stesso, qualora sia stato stipulato un accordo di programma fra l'Agenzia e l'ente fornitore, che stabilisca la collaborazione fra i due soggetti.

⁷⁴ Maltinti G. (1999)

Riprendendo la classificazione generale delle attività delle Agenzie che abbiamo più volte riproposto, dobbiamo compiere una distinzione all'interno della più vasta categoria delle attività soggette a tariffe.

Possiamo infatti classificarne di due tipologie, seguendo come criterio di distinzione quello della natura economica del servizio gestito. In primo luogo, abbiamo le attività che le Agenzie esercitano in situazione di monopolio. Si tratta delle attività di istruttoria e controllo che rientrano nei compiti istituzionali delle Agenzie. Il soggetto pubblico o privato che necessita di queste prestazioni dovrà quindi necessariamente rivolgersi alle Agenzie e non potrà rivolgersi indistintamente a un qualunque soggetto che opera sul mercato.

In secondo luogo vi sono le attività tariffabili, sempre attivate dalla domanda del singolo soggetto richiedente, ma che danno luogo a un servizio che è "misto" cioè sia pubblico che privato perché eseguito per soddisfare l'interesse del soggetto richiedente ma i cui effetti possono avere un effetto positivo di traboccamento sulla collettività.

Riassumendo, quindi, possiamo dire che le Agenzie svolgono due diverse tipologie di prestazioni assoggettabili a tariffe: da una parte, quelle attività alle quali esse sono istituzionalmente preposte e che esercitano in quanto enti strumentali delle Regioni; dall'altra quelle attività che le Agenzie svolgono usufruendo dei laboratori e delle strutture di cui sono dotate per svolgere le loro attività istituzionali e che hanno caratteristiche simili ad attività prestate sul mercato da soggetti privati.

È chiaro che mentre nella prima ipotesi il soggetto richiedente non potendo indirizzare la propria richiesta indifferentemente ad un istituto pubblico o privato, perché soltanto le Agenzie sono in grado di fornirgli la prestazione richiesta, nella seconda ipotesi, tale soggetto potrà scegliere liberamente a chi rivolgersi.

È quindi facilmente immaginabile che il soggetto, pubblico e privato, anche relativamente a questi tipi di attività rispetto ai quali potrebbe liberamente rivolgersi a chiunque, preferirà in realtà rivolgersi allo stesso ente pubblico istituzionalmente preposto al controllo piuttosto che ad altre imprese presenti sul mercato, per motivi di autorevolezza ed affidabilità tecnica (spesso è la stessa normativa di settore a richiedere ai privati di svolgere rilievi analitici presso strutture pubbliche o in alternativa presso strutture private accreditate).

Le Agenzie si trovano quindi nella incerta condizione di essere da una parte esercenti di un servizio per sua natura pubblico, in qualità di "controllori" di tutte quelle attività che possono risultare nocive per l'ambiente, dall'altra nella condizione di essere "prestatori di servizi" che di per se' possono essere erogati anche da soggetti privati. E' dunque in questo contesto che deve essere ricercato il significato della segnalazione della Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

4.1.1 La segnalazione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

La questione della configurabilità di un'attività a domanda "privatistica" delle Agenzie è divenuta ancora più di attualità dopo la segnalazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato⁷⁵ che ha evidenziato un possibile conflitto di interessi che sorgerebbe dal duplice ruolo che le leggi istitutive e i regolamenti assegnano alle Agenzie: da una parte come "controllori", dall'altra come "prestatori di servizi", al pari di un qualunque soggetto privato.

Le preoccupazioni manifestate dall'Autorità Garante riguardano, infatti, il vantaggio

⁷⁵ Segnalazione del 17 aprile 2002, "Normative regionali istitutive delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente", pubblicata sul bollettino n. 16/2002.

concorrenziale “nei confronti degli altri operatori del mercato, quali i laboratori di analisi e i professionisti”, di cui le Agenzie verrebbero a godere, usufruendo dei laboratori e delle professionalità di cui sono dotate per svolgere le attività alle quali sono istituzionalmente preposte.

In particolare, l’Autorità Garante sottolinea come questa posizione concorrenziale sia ingiustificata, in quanto non dettata da esigenze di tutela dell’interesse generale ad esse affidate.

In realtà, seppur la legge nazionale (L. 61/94), non prevede espressamente la possibilità di applicare tariffe a prestazione per i servizi resi a terzi, sono state invece le singole leggi regionali e provinciali istitutive delle Agenzie ad avere previsto tale possibilità, annoverandola espressamente tra le fonti di finanziamento delle Agenzie.

Di fronte alla crescente domanda di servizi rivolti alla tutela ambientale ed al vincolo di istituzione delle Agenzie regionali senza oneri aggiuntivi per i bilanci regionali (ma anche in considerazione di una prassi già presente nella storia dei Presidi Multizonali di prevenzione delle AUSL i cui laboratori sono confluiti nelle ARPA), le Regioni hanno disciplinato nell’ambito delle leggi istitutive delle Agenzie, forme di “autofinanziamento” quali quelle configurabili nei proventi derivanti da prestazioni tariffabili.

È vero tuttavia che lo spazio attribuito a questa voce nei bilanci delle Agenzie sia stato, almeno fino ad oggi, poco significativo.

4.1.2 La presenza nelle leggi regionali e provinciali di clausole poste a salvaguardia dell'imparzialità delle Agenzie

L’analisi che segue è basata sulla normativa istitutiva delle Agenzie regionali e provinciali, sui relativi regolamenti organizzativi e sugli statuti (i cui elementi principali sono riportate nell’Appendice di questa paragrafo per ciascuna Regione).

Bisogna considerare, a questo proposito, che le Agenzie per la protezione dell’ambiente della Puglia, della Sicilia, della Sardegna, della Valle d’Aosta e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano non sono ancora dotate di un proprio regolamento.

La lettura delle leggi e dei regolamenti evidenzia una grande disomogeneità nel modo in cui è trattato l’argomento. Il primo dato che è emerso è, infatti, la varietà di modalità con le quali le Regioni hanno introdotto la possibilità di prestare attività tariffarie dietro corrispettivo.

Corrispondentemente a questa varietà a livello normativo vi è la estrema variabilità dello spazio occupato dalla voce relativa ai proventi da attività tariffabili nei bilanci delle Agenzie. In linea di massima comunque, queste risorse non hanno mai rivestito un ruolo di primo piano tra le fonti di finanziamento a cui le Agenzie hanno attinto in questi anni.

In molte leggi regionali e provinciali le prestazioni tariffabili sono inserite espressamente nell’elenco fonti di finanziamento dell’Agenzia. In altre, più in generale, la possibilità di esercitare prestazioni tariffabili è contemplata nelle norme che descrivono le attività che l’Agenzia può svolgere.

Abbiamo visto in precedenza come l’Autorità Garante abbia evidenziato il rischio di ingiustificato vantaggio concorrenziale che le Agenzie si trovano a godere svolgendo prestazioni di carattere privatistico al pari di un qualunque soggetto privato pur essendo al tempo stesso soggetti pubblici.

In realtà, molte Regioni già, al momento dell’istituzione delle Agenzie regionali si erano mostrate più o meno sensibili al problema di evitare un possibile conflitto tra interessi contrapposti, pubblici e privati.

Questa attenzione al problema si è manifestata attraverso due diversi tipi di previsioni, presenti alternativamente o contemporaneamente nella stesso testo normativo.

Infatti, la commistione di interessi contrapposti nell'esercizio delle varie attività di interesse ambientale può essere arginata, in primo luogo, prevedendo una disposizione che salvaguardi l'imparzialità, ponendo un concreto vincolo negativo per quelle attività incompatibili con il perseguimento prioritario delle finalità pubbliche attribuite alle Agenzie; in secondo luogo, provvedendo a differenziare in modo netto le attività tariffabili che possono essere liberamente svolte, senza con questo mettere in pericolo l'imparzialità dell'Agenzia, da quelle che, al contrario, possono suscitare questo problema⁷⁶.

Alcune Agenzie, in special modo quelle che hanno assunto provvedimenti normativi in tempi più recenti, hanno mostrato, infatti, una certa sensibilità verso il problema della compatibilità di tali attività rispetto a quelle istituzionali, prevedendo appunto l'introduzione di clausole di compatibilità variamente formulate.

Nella maggior parte dei casi si dice che le prestazioni a favore di privati non devono risultare incompatibili dal punto di vista dell'imparzialità che l'Agenzia è tenuta a garantire nell'esercizio dei compiti di istituto e degli altri compiti assunti in regime convenzionale o più in generale con il perseguimento prioritario delle finalità pubbliche assegnate all'Agenzia. È evidente che una formula di questo tipo, di per sé, non presenta un'efficacia sufficiente a ridurre l'effetto distorsivo della concorrenza. Anzi, in taluni casi rischia di diventare una mera affermazione di principio, se non seguita da misure concrete.

Così, ad esempio, nella legge istitutiva dell'Agenzia dell'Abruzzo, della Basilicata, del Friuli Venezia Giulia, del Lazio, della Lombardia, delle Marche, delle Molise, del Piemonte, della Sardegna, della Provincia Autonoma di Trento, dell'Umbria, della Valle d'Aosta, che si limitano ad affermare, da una parte, l'esigenza di imparzialità nell'esercizio delle funzioni di controllo tecnico dell'Agenzia, dall'altra, la subordinazione di tali attività all'espletamento dei compiti istituzionali.

Vi sono inoltre alcune Regioni che hanno provveduto in modo più compiuto a predisporre strumenti tali da garantire l'imparzialità dell'Agenzia.

Le leggi istitutive della Campania e della Calabria, ad esempio, contengono un ulteriore limite all'esercizio di attività tariffabili. Prevedono infatti che, nel caso di maggiore rilievo delle attività di consulenza e di supporto tecnico-scientifico, i rapporti con soggetti terzi siano regolamentati da apposite convenzioni o accordi di programma di competenza del direttore generale. Al fine di garantire l'imparzialità dell'Agenzia, si stabilisce inoltre, che per lo svolgimento di queste attività deve, in ogni caso, essere sentito il Direttore scientifico e devono essere seguite le direttive tecniche di indirizzo definite dal Direttore generale.

Particolare è inoltre il caso della Sardegna che ha stabilito che l'incompatibilità si manifesta tutte le volte che il risultato dell'analisi si sostanzia in illeciti amministrativi e penali. In pratica, il problema viene traslato su un altro piano: quello di individuare quali siano gli elementi costitutivi che configurano un illecito amministrativo o penale.

La legge istitutiva dell'Agenzia emiliana inoltre, come ulteriore garanzia della massima trasparenza e completezza informativa, stabilisce che gli strumenti di pianificazione dell'Agenzia devono indicare i livelli quantitativi delle attività aggiuntive ritenuti compatibili con il flusso della domanda istituzionale e i relativi tempi di risposta e che i documenti contabili devono rappresentare l'ammontare dei ricavi relativi a tali attività realizzati da ciascun centro di responsabilità dell'Agenzia.

A fronte dei rilievi contenuti nelle leggi regionali che abbiamo fino a qui evidenziato, vi sono però alcune leggi istitutive delle Agenzie che non hanno tenuto conto dell'esigenza di imparzialità nell'esercizio delle attività di carattere privatistico non prevedendo con-

⁷⁶ Il 14/04/2003 è stata presentata, dall'Assessore all'ambiente della Regione Toscana, una bozza di articolato al tavolo per la concertazione istituzionale.

seguentemente clausole di incompatibilità. Così è, ad esempio, per la Provincia Autonoma di Bolzano, per la Liguria, per la Puglia, per la Sicilia, per la Toscana.

Molte leggi istitutive, affermando l'esigenza di garantire l'imparzialità dell'Agenzia, rinviano ad ulteriori atti normativi il compito di dare un contenuto concreto a questa garanzia. Il principio generale trova pertanto applicazione nelle ulteriori indicazioni del regolamento o in altri atti che devono essere emanati dalla Giunta regionale.

Si vedano, ad esempio, le leggi istitutive del Piemonte e della Provincia Autonoma di Trento. Ugualmente, la legge istitutiva sarda rinvia al Presidente della Regione, previa deliberazione della Giunta regionale, su proposta congiunta dell'Assessore dell'igiene, della sanità e dell'assistenza sociale e dell'Assessore della difesa dell'ambiente, sentito il Direttore generale dell'ARPAS, (ARPA Sardegna) il compito di fissare con proprio decreto, le tipologie delle prestazioni tariffabili e disciplinarne l'esercizio.

In realtà, nella maggior parte dei casi, i regolamenti organizzativi delle Agenzie si limitano a ribadire quanto già affermato nelle leggi istitutive, senza aggiungere limitazioni ulteriori. Si vedano, in tal senso, il regolamento del Friuli Venezia Giulia, del Lazio e del Veneto.

Diversamente, il regolamento dell'Agenzia abruzzese pone una limitazione alle prestazioni da erogare, anche se non strettamente connessa all'esigenza di evitare un'incompatibilità tra le prestazioni che l'Agenzia eroga come soggetto privato e quelle istituzionali: la quantità di prestazioni da erogare viene stimata nel programma annuale di attività ed è correlata alle risorse assegnate alle convenzioni e agli accordi di programma stipulati e alle priorità concordate nell'ambito degli organismi di coordinamento previsti dalla legge istitutiva. Allo stesso modo, si afferma che devono essere adottati quei "modelli atti a determinare la separazione dei compiti di istituto e l'erogazione di prestazioni a favore dei privati".

Inoltre, il regolamento dell'Agenzia campana afferma che nel caso di maggiore rilievo delle attività di consulenza e di supporto tecnico-scientifico con soggetti terzi i relativi rapporti siano regolamentati da apposite convenzioni o accordi di programma di competenza del direttore generale.

Naturalmente, il problema di tutelare l'imparzialità che le Agenzie devono necessariamente rispettare nell'esercizio delle proprie attività si riversa non soltanto nell'esigenza di porre clausole di compatibilità ma anche nell'esigenza di individuare quelle tipologie di prestazioni che non mettono a rischio questa imparzialità, differenziandole dalle altre. Si dovrà pertanto vedere come le leggi regionali e i regolamenti abbiano provveduto a differenziare le prestazioni tariffabili.

Di questo parleremo nel prossimo paragrafo.

4.1.3 L'individuazione delle prestazioni assoggettabili a tariffa

L'esigenza di garantire l'imparzialità delle Agenzie nell'esercizio delle attività di carattere privatistico che esse possono essere chiamate a svolgere verso soggetti che ne facciano richiesta impone la necessità di individuare quali siano esattamente tali attività.

L'autonomia e l'indipendenza dell'Agenzia può essere infatti salvaguardata tutelando l'autonomia tecnica e professionale, indicando cioè, espressamente, quali siano le categorie di servizi assoggettabili a tariffa che possono essere offerti sul mercato e distinguendoli da quelli che possono generare forme di concorrenza sleale.

Il problema infatti, della concorrenza sleale non sorge relativamente a queste prestazioni che le – Agenzie svolgono in quanto soggetti pubblici deputati allo svolgimento di un servizio che è pubblico, anche se attivato dalla richiesta di un soggetto singolo, pubblico o privato che sia. Il problema, dicevamo, sorge relativamente allo svolgimento di prestazioni "miste", pubbliche e private, in quanto eseguite da parte di un soggetto pubblico che svol-

ge tali prestazioni al pari di operatori privati. E' evidente inoltre che queste prestazioni di controllo e monitoraggio di carattere ambientale avranno necessariamente un effetto positivo di traboccamento sulla collettività.

Il problema principale è allora quello di individuare un paniere di attività che le Agenzie possono esercitare verso soggetti pubblici e privati dietro corrispettivo, diversificandole da quelle istituzionali finanziate con forme di fiscalità generale e quindi di circoscrivere le prime in un elenco di attività che non possono in alcun modo creare quella commistione di competenze pubbliche e private che genera una forma di concorrenza sleale sul mercato.

Il compito non è di facile attuazione per la difficoltà di distinguere all'interno di una stessa categoria di attività di controllo, di monitoraggio o di analisi, quelle che effettivamente rischiano di compromettere l'imparzialità a cui l'Agenzia è tenuta nell'esercizio delle sue funzioni.

È questo un punto rispetto al quale le indicazioni normative rinvenibili nelle leggi istitutive delle Agenzie regionali e provinciali per l'ambiente e nei relativi regolamenti organizzativi richiederebbero una maggiore specificazione.

La separazione tra i compiti istituzionali e l'erogazione di prestazioni a favore di privati si deve pertanto riversare nella scelta di modelli organizzativi adeguati a tale necessità. In tal senso, la legge istitutiva dell'Agenzia abruzzese afferma che "l'Agenzia adotta i modelli organizzativi atti a determinare la separazione tra i compiti istituzionali e l'erogazione di prestazioni a favore di privati". Allo stesso modo la legge istitutiva dell'Agenzia emiliana stabilisce che spetta alla direzione dell'ARPA il compito di attuare la separazione tra le strutture preposte a compiti di ispezione ambientale e quelle che svolgono onerose a favore di privati.

Nella maggior parte dei casi le attività che possono essere svolte a favore di soggetti privati in base a un apposito tariffario sono indicate nelle leggi istitutive delle Agenzie in modo piuttosto generico.

In linea di massima sono indicate, infatti, come "prestazioni" (Basilicata, Molise, Piemonte, Sardegna, Provincia Autonoma di Trento, Umbria, Valle d'Aosta), come "consulenze e prestazioni" (Lazio, Toscana), come "attività" (Liguria), come "analisi e prestazioni analoghe" (Provincia Autonoma di Bolzano), o infine come "prestazioni e servizi" (Marche).

In altri casi, si entra più nel dettaglio, individuando queste attività nelle "attività di consulenza tecnico – scientifica e prestazioni analitiche" (Calabria), nelle "attività di consulenza tecnico – scientifica, prestazioni analitiche e prestazioni laboristiche" (Campania), o nelle "attività di consulenza, indagini strumentali, esami di laboratorio" (Puglia).

Nelle leggi istitutive delle Agenzie che hanno provveduto a individuare, con maggiore precisione le attività tariffabili, si opera una delimitazione tra due aree: la prima volta a circoscrivere le attività che non compromettono l'imparzialità dell'Agenzia, l'altra volta a circoscrivere le tipologie di attività vietate.

In linea di massima, in tali casi si opera una distinzione tra servizi analitici, tecnico - scientifici, informativi e formativi da una parte (attività tariffabili) e le attività più propriamente di consulenza e progettazione che ne restano comunque escluse (attività non tariffabili). Questo è il caso della legge istitutiva dell'Agenzia dell'Abruzzo, della Lombardia e del Veneto.

Allo stesso modo, la legge istitutiva e il regolamento dell'Emilia – Romagna indicano le attività tariffabili genericamente come "prestazioni", affermando però che queste prestazioni non devono avere carattere "certificativo" o "autoritativo".

Un elemento pressoché costante in quasi tutte le leggi istitutive delle Agenzie è il rinvio, per un ulteriore approfondimento, alle precisazioni contenute nel regolamento di organizzazione dell'Agenzia, nei tariffari o in altri atti normativi di competenza della Giunta regionale.

Analoga annotazione può farsi relativamente agli altri atti normativi, in particolare le convenzioni con soggetti terzi (di norma soggetti pubblici), nelle quali, secondo le indicazioni delle leggi istitutive delle Agenzie, dovrebbero essere più dettagliatamente disciplinati gli standards qualitativi e quantitativi, i tempi e i costi delle prestazioni tariffabili.

Dall'analisi di questi atti è emerso tuttavia che quest'ultimi si limitano perlopiù a riportare quanto già affermato in sede legislativa regionale o comunque omettono di indicare specificazioni ulteriori.

Chiaramente, mancando nella normativa regionale una norma che indichi quali attività possano rientrare in quelle soggette a tariffa e quali no, le singole Agenzie hanno variamente provveduto a porre un elenco di queste attività nei propri tariffari: si va dalle analisi di vario tipo, ai prelievi, alle certificazioni, ai campionamenti, ecc.. Risulta pertanto difficoltoso ricondurre queste attività secondo categorie comuni che rispecchino quanto deliberato in tutte le Agenzie.

Nel tariffario dell'Umbria troviamo, tuttavia, l'indicazione di alcuni criteri di carattere generale che consentono di classificare le attività esercitabili dall'Agenzia dietro corrispettivo secondo varie tipologie. Le attività tariffabili si identificano in :

- tutte le prestazioni motivate da interesse del privato, anche nel caso in cui le richieste di intervento provengano da un altro ente pubblico;
- tutte le prestazioni strumentali e/o analitiche effettuate da A.R.P.A. su esposti o denunce di privati qualora a seguito di accertamenti e controlli che non abbiano dato significativi e particolari riscontri il privato chieda comunque l'effettuazione della prestazione;
- le prestazioni richieste da enti pubblici, che abbiano richiesto o delegato all'Agenzia il compimento dell'atto stesso, ove non si tratti di atti riconducibili alla competenza dell'Agenzia;
- le prestazioni rese alle Aziende sanitarie locali al di fuori di quanto contenuto all'interno di apposite convenzioni da stipulare con le ASL stesse relative a una serie di materie ivi elencate (a titolo di esempio: acque destinate al consumo umano, acque di balneazione, piscine pubbliche, ecc.).

In assenza di indicazioni precise circa l'individuazione delle attività al fine di individuare le varie tipologie di attività esercitabili dalle Agenzie (comprese quindi quelle tariffabili) non resta che rifarsi a una distinzione di carattere generale, comune, in linea di massima, a tutte le Agenzie e che differenzia tra:

- *attività istituzionali*, quelle cioè, spettanti all'ARPA in base alla legge istitutiva. Si tratta delle attività tecnico-scientifiche connesse all'esercizio delle funzioni pubbliche di protezione dell'ambiente (ad esempio: il controllo su fattori e fonti di inquinamento, l'effettuazione di attività relative alla sicurezza impiantistica, lo svolgimento di funzioni di controllo sul rispetto delle norme vigenti, l'attività di supporto tecnico - scientifico alla Regione e agli Enti locali, la promozione di iniziative di ricerca o di attività di educazione e informazione ambientale ai cittadini, la collaborazione con istituzioni e enti scientifici nazionali e internazionali).

Le attività istituzionali a loro volta si suddividono in:

- 1) *obbligatorie*: che l'Agenzia deve svolgere in quanto imposte dalla legge istitutiva (es.: controlli su fonti di inquinamento e fattori di inquinamento, controllo sul rispetto di norme e prescrizioni) o da altre leggi di settore (pareri preventivi in ambito istruttorio necessari per ottenere il rilascio di autorizzazioni in campo ambientale). Tra queste rientrano anche il rilascio di pareri nell'ambito di attività istruttorie preventive, previste dalla legge come obbligatoriamente da assumere per l'approvazione di progetti o il rilascio di autorizzazioni in campo ambientale che sono svolte nell'interesse dei privati che le richiedono e rivestono pertanto carattere oneroso.

- 2) *non obbligatorie*: cioè le attività che potrebbero essere richieste ad altri non essendo di esclusiva competenza dell'Agenzia (ad esempio, pareri e istruttorie non dovuti *ex lege* ma comunque connessi al rilascio di autorizzazioni o all'approvazione di progetti in campo ambientale).
- *non istituzionali o facoltative*: le attività che non rientrano tra quelle espressamente elencate nella legge istitutiva ma che sono comunque effettuabili a favore di soggetti pubblici e privati dietro corrispettivo.
- *attività facoltative a condizioni di particolare favore*: sono le attività a carattere tecnico-scientifico, di informazione e di comunicazione svolte verso particolari soggetti, quali le associazioni prive di scopi di lucro rappresentative delle rappresentanze sociali.

Sulla scia di questa suddivisione tra le attività esercitate dalle Agenzie possiamo dire che le attività tariffabili non possono evidentemente rientrare fra quelle istituzionali che le Agenzie esercitano, ma devono essere un *di più* rispetto a queste: deve trattarsi cioè di attività per le quali le Agenzie non ricevono già risorse da parte della Regione, degli Enti locali a fronte di un accordo di programma o di una convenzione che disciplina l'utilizzo delle strutture dell'Agenzia a favore di tali soggetti pubblici.

Al di là di questa specificazione, di carattere generale, risulta estremamente difficile redigere un elenco di queste attività assoggettabili a tariffa, poiché ogni tipologia di attività esercitata da una ARPA potenzialmente potrebbe rientrare tra quelle tariffabili. Salvo le considerazioni che abbiamo precedentemente posto relativamente al realizzarsi di una ipotesi di concorrenza sleale nei confronti di quelle Agenzie che si lanciano sul mercato svolgendo prestazioni di carattere privatistico.

Un'ultima annotazione riguarda l'Agenzia toscana.

Se fino ad oggi si è fatto ricorso alle attività tariffabili individuate in quelle elencate nell'apposito tariffario, senza che siano state imposte limitazioni particolari nella legge istitutiva, la Regione ha recentemente avviato l'elaborazione di un testo di riforma della legge regionale dell'ARPAT in cui, tra le altre cose, vi è l'intenzione di introdurre anche una specifica disciplina delle attività erogabili a terzi. Tuttavia, ad oggi, non è stata ancora formalizzata una proposta di legge regionale e pertanto il tema è suscettibile di ulteriori evoluzioni.

L'individuazione delle attività tariffabili è stata compiuta basandosi sulle indicazioni generali delle leggi regionali, senza prenderne in considerazione l'elencazione dettagliata contenuta nei tariffari (si veda a tale proposito l'Appendice).

4.2 La determinazione delle tariffe

Le tariffe rappresentano il corrispettivo monetario percepito dalle Agenzie per l'erogazione di servizi specifici su richiesta di terzi – gli utenti – che possono indifferentemente essere soggetti pubblici o privati.

Come è stato già anticipato, le prestazioni si dividono in prestazioni erogate in situazione di concorrenza e quelle erogate in situazione di monopolio, in base alla natura della prestazione, da cui deriva la facoltà dell'utente di rivolgersi indifferentemente all'Agenzia o ad altri soggetti (siano questi pubblici o privati) per l'erogazione dello stesso servizio.

Dato che, come è stato ricordato, le prestazioni tariffabili non sono espressamente previste dalla legge 61/94, ma sono lasciate all'autonomia di Regioni e Province, mancano riferimenti normativi a livello nazionale per la loro corretta determinazione, e anche a livello regionale o provinciale soltanto la Regione Liguria (nella legge istitutiva della propria Agenzia, L.R. 39/95) ha inserito una indicazione secondo la quale i proventi per le attività

svolte nei confronti di terzi debbano essere determinate “sulla base dei costi diretti e indiretti attribuiti alle prestazioni rese”.

Nelle altre leggi regionali e nei tariffari non vengono specificate le modalità in base alle quali debbano essere calcolate le tariffe. Ogni regione ha quindi variamente provveduto alla predisposizione di proprie tariffe, dando origine a situazioni eterogenee.

L'onere dovuto per le prestazioni che le Agenzie svolgono su domanda è composto dalle singole voci di costo identificate nei tariffari agenziali per entrambi i tipi di prestazione (in concorrenza e in monopolio).

Dovendo quindi ricostruire la determinazione delle tariffe per le prestazioni erogate dalle Agenzie è opportuno fare almeno tre riflessioni: due di carattere teorico, relativamente alle caratteristiche dei servizi offerti e al modo in cui queste prestazioni vengono erogate, l'ultima, di carattere meramente pratico, attiene invece alle difficoltà che si possono incontrare nella determinazione della tariffa corretta.

La prima riflessione riguarda i servizi offerti dalle Agenzie; questi sono, infatti, beni di interesse collettivo, questo significa che l'autorità pubblica deve garantirne la disponibilità; inoltre sono beni escludibili in quanto è possibile individuare il soggetto che ne riceve un beneficio nel soggetto richiedente (anche se in alcuni casi i benefici, ambientali ma anche sociali, derivanti dalle prestazioni erogate dall'Agenzia non ricadono solo sul soggetto che ne ha fatto richiesta ma anche – seppur in misura variabile – sulla collettività in generale sotto forma di esternalità positive).

Al crescere dell'interesse pubblico e dell'indivisibilità dei benefici procurati dalle prestazioni offerte dalle Agenzie, la determinazione del prezzo di tali servizi dovrebbe allontanarsi dai criteri applicati da soggetti privati che determinano appunto il *prezzo privato* (finalizzato alla massimizzazione del profitto eguagliando il costo marginale al ricavo marginale) e avvicinarsi alla fissazione di un *prezzo pubblico* (rinunciando quindi al profitto).

Per quanto riguarda, invece, il modo in cui le prestazioni vengono offerte è importante ricordare che tali servizi a pagamento vengono svolti avvalendosi delle strutture e del personale di cui l'Agenzia si è dotata per svolgere le proprie attività istituzionali. Da questo deriva che nella maggior parte dei casi i costi fissi che entrano nella determinazione della tariffa sono stati già coperti dai trasferimenti.

Come anticipato, l'ultima riflessione è di carattere pratico: la costruzione della tariffa corretta è soggetta alla stessa limitazione già messa in luce in relazione all'identificazione del costo del controllo svolto dalle Agenzie nell'ambito dei servizi pubblici per stabilire la corretta entità delle compartecipazioni, la semplice lettura dei bilanci non consente la ripartizione dei costi sostenuti nello svolgimento delle diverse funzioni. Anche in questo caso è quindi necessario stabilire un criterio per ricostruire tali costi, magari analizzando i costi sostenuti da strutture private che erogano servizi analoghi alle Agenzie ambientali.

Di seguito si propone la determinazione delle tariffe tenendo conto di queste riflessioni.

4.2.1 La determinazione delle tariffe delle prestazioni erogate in situazione di concorrenza

Nell'erogazione di prestazioni in situazione di concorrenza emerge sicuramente l'aspetto più imprenditoriale delle Agenzie.

Applicando i criteri per la determinazione di un *prezzo privato*, la tariffa per le prestazioni dovrebbe coprire i costi di produzione (sia fissi che variabili) e comprendere il margine di profitto finalizzato a remunerare il soggetto produttore per il rischio di impresa.

Tuttavia, sulla base delle considerazioni espresse nel paragrafo precedente, la tariffa richiesta per l'erogazione delle prestazioni in situazione di concorrenza dovrebbe essere modificata.

Per quanto riguarda l'inserimento o meno di un margine di profitto dobbiamo guardare all'esistenza di un interesse pubblico: di fronte alla presenza di un interesse pubblico della prestazione dovrebbe corrispondere un profitto pari a zero. Possiamo tuttavia accettare che nel caso di prestazioni erogate in situazione di concorrenza con soggetti privati capaci di erogare gli stessi servizi, anche l'Agenzia percepisca un profitto.

Relativamente alle componendoti di costo coperte dalla tariffa, ricordiamo che dovrebbero essere esclusi i costi fissi perché già coperti dai trasferimenti e inserire solamente i costi di produzione variabili.

A parità di costi sostenuti, quindi, la tariffa così determinata dovrebbe essere inferiore a quella fissata da un soggetto privato (almeno sul fronte dei costi fissi) portando ad una situazione di concorrenza sleale nei confronti dei privati che svolgono gli stessi servizi.

Quindi, affinché questo non si verifichi, le Agenzie potrebbero determinare le tariffe seguendo la logica dei privati e compensare la riscossione dei costi dei costi fissi (ed, eventualmente del profitto) tramite un avanzo di gestione da scalare l'anno successivo sui trasferimenti per le attività istituzionali.

4.2.2 La determinazione delle tariffe delle prestazioni erogate in situazione di monopolio

Nell'erogazione delle prestazioni in situazione di monopolio emerge invece l'aspetto di ente strumentale della Regione.

Per la determinazione della tariffa delle prestazioni erogate in situazione di monopolio valgono le stesse considerazioni esposte in precedenza per i costi fissi: anche in questo caso dovrebbero essere esclusi dal calcolo della tariffa perché già coperti dai trasferimenti.

Diverso invece è il discorso del profitto: se, infatti, per le prestazioni tariffabili di mercato è possibile ammettere un profitto per l'Agenzie, in questo caso ci pare più opportuno applicare un prezzo pubblico a tutti gli effetti, sia per la presenza dell'interesse pubblico, sia per la situazione di monopolio a favore del soggetto pubblico che viene a crearsi.

Proprio la creazione del monopolio non rende necessario la costruzione di una tariffa tale da non danneggiare gli eventuali concorrenti privati.

In base a questi ragionamenti, ci pare quindi opportuno che le tariffe per le prestazioni in concorrenza e in monopolio siano differenziate. In realtà invece, anche da quanto emerge dai questionari, le Agenzie fanno riferimento allo stesso tariffario per tutti i tipi di prestazioni. Spesso le prestazioni in situazione di monopolio sono composte dalle prestazioni erogate in concorrenza, per cui l'onere totale è formato dalle singole tariffe.

Appendice

Le prestazioni tariffarie nelle leggi istitutive e nei regolamenti delle Agenzie regionali e provinciali

ABRUZZO

| | |
|--|---|
| <p>PRESTAZIONI TARIFFARIE VERSO SOGETTI PUBBLICI E PRIVATI</p> | <p>L'ARTA può stipulare ulteriori convenzioni o accordi con la Regione, le Province, i Comuni, gli Enti parco, le Comunità montane e i dipartimenti di prevenzione delle ASL, per la prestazione di servizi e attività aggiuntivi, nel rispetto delle convenzioni e degli accordi di programma stipulati con questi soggetti.</p> <p>L'ARTA può inoltre fornire prestazioni a favore di privati purché le stesse non risultino incompatibili dal punto di vista dell'imparzialità che l'Agenzia è tenuta a garantire nell'esercizio dei compiti di istituto. A tal fine, l'Agenzia adotta i modelli organizzativi atti a determinare la separazione tra i compiti istituzionali e l'erogazione di prestazioni a favore di privati.</p> <p>Queste attività non devono comunque essere in contrasto con le attività istituzionali tecniche e di controllo ad essa affidate.</p> |
| <p>ATTIVITÀ OGGETTO DELLA PRESTAZIONE</p> | <p>Le prestazioni a favore di soggetti privati sono limitate ai servizi:</p> <ul style="list-style-type: none"> - analitici - tecnico-scientifici - informativi. <p>Sono escluse le attività di consulenza e progettazione.</p> <p>L'Agenzia può inoltre erogare servizi (senza specificare quali), in rapporto a progetti predisposti da Enti territoriali che prevedono oneri a carico dell'utente</p> |
| <p>CLAUSOLA DI COMPATIBILITÀ</p> | <p>Le attività tariffarie prestate a terzi non devono comunque essere in contrasto con le attività istituzionali tecniche e di controllo ad essa affidate. A tal fine l'Agenzia adotta i modelli organizzativi atti a determinare la separazione tra i compiti istituzionali e l'erogazione di prestazioni a favore di privati.</p> <p>Il regolamento pone inoltre un'altra limitazione alle prestazioni da erogare, anche se non strettamente connessa all'esigenza di evitare un'incompatibilità tra le prestazioni che l'Agenzia eroga come soggetto privato e quelle istituzionali: la quantità di prestazioni da erogare viene stimata nel programma annuale di attività ed è correlata alle risorse assegnate dalle convenzioni e dagli accordi di programma stipulati e alle priorità concordate nell'ambito degli organismi di coordinamento previsti dalla legge istitutiva.</p> |

BASILICATA

| | |
|--|--|
| <p>PRESTAZIONI TARIFFARIE VERSO SOGETTI PUBBLICI E PRIVATI</p> | <p>L'ARPAB è autorizzata a fornire le sue prestazioni anche in favore di soggetti pubblici e privati purché tale attività non risulti o possa risultare incompatibile con l'esigenza di imparzialità nell'esercizio delle funzioni di controllo tecnico di spettanza dell'ARPAB stessa e comunque subordinatamente all'espletamento dei compiti istituzionali.</p> <p>Le prestazioni a soggetti pubblici e privati sono ricompensate in base a un apposito tariffario.</p> |
|--|--|

| | |
|---|---|
| ATTIVITÀ OGGETTO DELLA PRESTAZIONE TARIFFARIA | Genericamente "prestazioni". |
| CLAUSOLA DI COMPATIBILITÀ | Tali attività non devono risultare incompatibili con l'esigenza d'imparzialità nell'esercizio delle funzioni di controllo tecnico di spettanza dell'ARPAB stessa. |
| APPROVAZIONE DEL TARIFFARIO | Il tariffario è predisposto dall'ARPAB è approvato dal Consiglio regionale su proposta della Giunta regionale. |

**PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO
(non ha regolamento)**

| | |
|--|--|
| PRESTAZIONI TARIFFARIE VERSO SOGGETTI PUBBLICI E PRIVATI | L'Agenzia Provinciale per la protezione dell'ambiente può eseguire analisi e prestazioni analoghe per conto terzi sulla base del tariffario ufficiale o in base a contratti particolari. |
| ATTIVITÀ OGGETTO DELLA PRESTAZIONE | - Analisi - Prestazioni analoghe |
| CLAUSOLA DI COMPATIBILITÀ | Non prevista. |
| APPROVAZIONE DEL TARIFFARIO | Approvato dalla Giunta provinciale. |

CALABRIA

| | |
|--|--|
| PRESTAZIONI TARIFFARIE VERSO SOGGETTI PUBBLICI E PRIVATI | L'ARPACAL può svolgere, compatibilmente con i compiti di istituto e con gli impegni derivanti dalle prestazioni dovute in regime convenzionale, sentito il direttore scientifico e secondo le direttive tecniche di indirizzo definite dal direttore generale, attività di consulenza tecnico-scientifica ed effettuare prestazioni analitiche a favore di privati e di altre istituzioni pubbliche e private, a pagamento, nel rispetto di appositi tariffari. Nel caso di maggiore rilievo delle attività di consulenza e di supporto tecnico-scientifico con soggetti terzi, i relativi rapporti saranno regolamentati da apposite convenzioni o accordi di programma di competenza del direttore generale, previo parere obbligatorio di rispettiva competenza del direttore amministrativo e del direttore scientifico. |
| ATTIVITÀ OGGETTO DELLA PRESTAZIONE | Genericamente: - attività di consulenza tecnico scientifica; - prestazioni analitiche. |
| CLAUSOLA DI COMPATIBILITÀ | L'ARPACAL può svolgere, compatibilmente con i compiti di istituto e con gli impegni derivanti dalle prestazioni dovute in regime convenzionale. Si prevede, inoltre, che debba essere sentito per lo svolgimento di queste attività, il direttore scientifico e debbano essere rispettate le direttive tecniche di indirizzo definite dal direttore generale. |
| APPROVAZIONE DEL TARIFFARIO | Il tariffario è predisposto dal direttore generale e approvato dalla Giunta regionale. |

CAMPANIA

| | |
|--|--|
| PRESTAZIONI TARIFFARIE VERSO SOGGETTI PUBBLICI E PRIVATI | <p>L'ARPAC può svolgere, compatibilmente con i compiti di istituto e con gli impegni derivanti dalle prestazioni dovute in regime convenzionale, sentito il direttore scientifico e secondo le direttive tecniche di indirizzo definite dal direttore generale, attività di consulenza tecnico-scientifica ed effettuare prestazioni analitiche a favore di privati o di altri istituzioni pubbliche o private, a pagamento, nel rispetto di appositi tariffari.</p> <p>Nel caso di maggiore rilievo delle attività di consulenza e di supporto tecnico-scientifica con soggetti terzi i relativi rapporti saranno regolamentati da apposite convenzioni o accordi di programma, di competenza del direttore generale.</p> <p>Queste prestazioni non devono risultare incompatibili con l'esercizio di vigilanza ad essa affidata.</p> |
| ATTIVITÀ OGGETTO DELLA PRESTAZIONE | <p>Genericamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - attività di consulenza tecnico - scientifica; - prestazioni analitiche; - prestazioni laboristiche. |
| CLAUSOLA DI COMPATIBILITÀ | <p>La legge istitutiva prevede che tali attività non risultino incompatibili con l'esercizio delle funzioni di vigilanza. Tuttavia, rinvia agli atti degli organismi istituzionali e al regolamento per la definizione delle modalità di erogazione di queste prestazioni. Il regolamento afferma inoltre che, nel caso di maggiore rilievo delle attività di consulenza e di supporto tecnico-scientifico con soggetti terzi, i relativi rapporti siano regolamentati da apposite convenzioni o accordi di programma di competenza del direttore generale.</p> |
| APPROVAZIONE DEL TARIFFARIO | <p>Il tariffario è approvato dalla Giunta regionale.</p> |

EMILIA – ROMAGNA

| | |
|---|--|
| PRESTAZIONI TARIFFARIE VERSO SOGGETTI PUBBLICI E PRIVATI | <p>L'ARPAER può erogare prestazioni verso soggetti terzi, secondo le tariffe stabilite dalla Regione.</p> <p>Queste prestazioni sono definite nel regolamento organizzativo dell'Agenzia come "attività aggiuntive". Queste attività sono esercitate da ARPAER in via complementare rispetto all'espletamento delle attività istituzionali, e non devono avere carattere autoritativo o certificativo e devono essere congrue alla missione istituzionale dell'Agenzia e compatibili con gli obblighi di imparzialità ai quali è tenuto l'ente nell'esercizio delle proprie funzioni.</p> |
| ATTIVITÀ OGGETTO DELLA PRESTAZIONE CLAUSOLA DI COMPATIBILITÀ | <p>Genericamente "prestazioni".</p> <p>Non devono però avere carattere "certificativo" o "autoritativo".</p> <p>Queste attività non devono avere carattere "certificativo" o "autoritativo", devono essere "congrue alla missione istituzionale" e compatibili con gli obblighi di imparzialità ai quali è tenuto l'Ente. Al fine di garantire la massima trasparenza e completezza informativa gli strumenti di pianificazione dell'Agenzia devono indicare i livelli quantitativi delle attività aggiuntive ritenuti compatibili con il flusso della domanda istituzionale, i relativi tempi di risposta e i documenti contabili devono rappresentare l'ammontare dei ricavi relativi a tali attività realizzati da ciascun centro di responsabilità dell'Agenzia.</p> |

| | |
|-----------------------------|---|
| APPROVAZIONE DEL TARIFFARIO | <p>La direzione generale dell'ARPA, nell'adottare i provvedimenti organizzativi e gestionali di propria competenza, attua la separazione delle strutture preposte a compiti di ispezione ambientale da quelle che svolgono attività onerose a favore di privati e garantisce l'applicazione delle procedure previste dal sistema qualità per assicurare l'autorevolezza e l'indipendenza di giudizio nell'esecuzione di ogni attività dell'Ente.</p> <p>APPROVAZIONE DEL TARIFFARIO</p> <p>Il tariffario è proposto dall'ARPA e approvato dalla Giunta regionale.</p> |
|-----------------------------|---|

FRIULI – VENEZIA – GIULIA

| | |
|---|--|
| PRESTAZIONI TARIFFARIE VERSO SOGGETTI PUBBLICI E PRIVATI ATTIVITÀ OGGETTO DELLA PRESTAZIONE | <p>L'ARPA può erogare prestazioni a terzi, remunerate secondo il tariffario.</p> <p>Genericamente "prestazioni".</p> <p>Per una maggiore precisazione di queste attività la legge istitutiva rinvia al tariffario che indica una serie di attività identificabili come analisi di vario tipo.</p> |
| CLAUSOLA DI COMPATIBILITÀ | <p>La legge istitutiva stabilisce che queste prestazioni devono essere compatibili con le esigenze di imparzialità nell'esercizio delle attività istituzionali ad essa affidate, subordinatamente all'espletamento dei compiti di istituto. Il regolamento non contiene nessuna indicazione ulteriore.</p> |
| APPROVAZIONE DEL TARIFFARIO | <p>Il tariffario è approvato dalla Giunta regionale su proposta del direttore generale.</p> |

LAZIO

| | |
|--|--|
| PRESTAZIONI TARIFFARIE VERSO SOGGETTI PUBBLICI E PRIVATI | <p>L'ARPA, nell'ambito delle proprie competenze può fornire consulenze e prestazioni a terzi, pubblici e privati, anche attraverso convenzioni. Deve essere rispettato il regolamento al fine di evitare l'incompatibilità con l'esercizio delle funzioni di controllo ad essa affidate e di non pregiudicare lo svolgimento delle attività tecnico-scientifiche di interesse regionale connesse alle funzioni pubbliche per la protezione ambientale, utili alla Regione, alle Province, ai Comuni, alle Comunità montane, alle Aziende A.S.L. e le altre attività tecniche da essa svolte.</p> <p>La legge istitutiva, quindi, rinvia al regolamento per la definizione delle incompatibilità e dei rapporti tra le attività svolte a favore degli enti sopra indicati e quelle svolte a favore di terzi. Il regolamento però ribadisce quanto specificato nella legge istitutiva.</p> <p>Queste attività sono remunerate secondo un tariffario nel quale sono previste anche le forme e le modalità per la stipula delle convenzioni.</p> |
| ATTIVITÀ OGGETTO DELLA PRESTAZIONE CLAUSOLA DI COMPATIBILITÀ | <p>- Consulenze; - Prestazioni.</p> <p>Le attività svolte verso terzi non devono essere incompatibili con l'esercizio delle funzioni di controllo affidate all'ARPA e non devono pregiudicare o limitare lo svolgimento delle attività tecnico-scientifiche di interesse regionale connesse alle funzioni pubbliche per la protezione ambientale, utili alla Regione, alle Province, ai Comuni, alle Comunità montane, alle Aziende A.S.L. e le altre attività tecniche da essa svolte. Più in generale</p> |

| | |
|-----------------------------|--|
| APPROVAZIONE DEL TARIFFARIO | <p>non devono pregiudicare il perseguimento prioritario delle finalità pubbliche assegnate all'Agenzia (art. 15 del regolamento).</p> <p>Il tariffario è approvato dalla Giunta regionale, previo parere del comitato regionale di indirizzo e verifica, su proposta del direttore generale.</p> |
|-----------------------------|--|

LIGURIA

| | |
|--|---|
| PRESTAZIONI TARIFFARIE VERSO SOGGETTI PUBBLICI E PRIVATI ATTIVITÀ OGGETTO DELLA PRESTAZIONE CLAUSOLA DI COMPATIBILITÀ APPROVAZIONE DEL TARIFFARIO | <p>L'ARPA può svolgere attività nei confronti di terzi, rimborsate secondo tariffe fissate da apposite normative o in base a tariffe determinate dall'ARPAL sulla base dei costi diretti e indiretti attribuiti alle prestazioni rese.</p> <p>Genericamente "attività".</p> <p>Nessuna.</p> <p>Il tariffario è fissato in apposite normative o direttamente dall'ARPAL sulla base dei costi diretti e indiretti attribuiti alle prestazioni rese.</p> |
|--|---|

LOMBARDIA

| | |
|--|--|
| PRESTAZIONI TARIFFARIE VERSO SOGGETTI PUBBLICI E PRIVATI ATTIVITÀ OGGETTO DELLA PRESTAZIONE CLAUSOLA DI COMPATIBILITÀ APPROVAZIONE DEL TARIFFARIO | <p>L'ARPA può fornire prestazioni a favore di soggetti privati, limitatamente ai servizi informativi e formativi, con esclusione di qualsiasi attività di consulenza e progettazione, secondo le modalità stabilite nel regolamento organizzativo, purché tali attività non risultino incompatibili con l'esigenza di imparzialità nell'esercizio dell'attività di controllo ad essa affidate e non pregiudichino il perseguimento prioritario delle finalità pubbliche. Le prestazioni a privati sono remunerate secondo l'apposito tariffario.</p> <p>Le prestazioni possono avere ad oggetto esclusivamente "servizi informativi e formativi". Sono escluse le "attività di consulenza e progettazione".</p> <p>Per la definizione di queste attività, la legge istitutiva rinvia al regolamento organizzativo dell'Agenzia che contiene una descrizione delle articolazioni organizzative dell'Agenzia e un elenco dettagliato delle relative competenze. Tali attività non devono risultare incompatibili con l'esigenza di imparzialità nell'esercizio dell'attività tecniche di controllo ad essa affidate e non devono pregiudicare il perseguimento prioritario delle finalità pubbliche.</p> <p>Il tariffario è approvato dal Consiglio di amministrazione dell'Agenzia, su proposta del direttore generale.</p> |
|--|--|

MARCHE

| | |
|--|---|
| PRESTAZIONI TARIFFARIE VERSO SOGGETTI PUBBLICI E PRIVATI ATTIVITÀ OGGETTO DELLA PRESTAZIONE CLAUSOLA DI COMPATIBILITÀ APPROVAZIONE DEL TARIFFARIO | <p>L'ARPAM fornisce prestazioni a favore di enti pubblici e di privati, purché tale attività non risulti incompatibile con l'espletamento dei compiti di istituto.</p> <p>Genericamente "prestazioni e servizi".</p> <p>Tali attività non devono risultare incompatibili con l'espletamento dei compiti di istituto.</p> <p>Il tariffario è approvato dalla Giunta regionale.</p> |
|--|---|

MOLISE

| | |
|--|--|
| PRESTAZIONI TARIFFARIE VERSO SOGGETTI PUBBLICI E PRIVATI | L'ARPAM fornisce prestazioni a privati purché trattasi di attività compatibili con l'esigenza di imparzialità nell'esercizio delle funzioni e delle attività istituzionali. Tali prestazioni sono remunerate secondo un apposito tariffario. |
| ATTIVITÀ OGGETTO DELLA PRESTAZIONE | Genericamente "prestazioni". |
| CLAUSOLA DI COMPATIBILITÀ | Le prestazioni devono essere compatibili con l'esigenza di imparzialità nell'esercizio delle funzioni e delle attività istituzionali. |
| APPROVAZIONE DEL TARIFFARIO | Approvato dalla Giunta regionale su proposta del direttore generale dell'Agenzia. |

PIEMONTE

| | |
|--|---|
| PRESTAZIONI TARIFFARIE VERSO SOGGETTI PUBBLICI E PRIVATI | L'ARPA fornisce prestazioni a favore di privati e di altre istituzioni pubbliche e private, purché tali attività non risultino incompatibili con l'esigenza di imparzialità nell'esercizio delle attività di istituto e subordinatamente all'esercizio di tali attività. Spetta alla Giunta regionale il compito di disciplinare l'esercizio di dette prestazioni mediante un apposito tariffario. Queste attività sono regolate attraverso convenzioni tra le parti interessate. |
| ATTIVITÀ OGGETTO DELLA PRESTAZIONE | Genericamente "prestazioni". |
| CLAUSOLA DI COMPATIBILITÀ | Tali attività non devono risultare incompatibili con l'esigenza di imparzialità nell'esercizio delle attività di istituto devono essere subordinate all'esercizio di tali attività. Il tariffario e il regolamento non aggiungono limitazioni ulteriori. |
| APPROVAZIONE DEL TARIFFARIO | Approvato dalla Giunta regionale. |

PUGLIA**(non ha regolamento)**

| | |
|--|---|
| PRESTAZIONI TARIFFARIE VERSO SOGGETTI PUBBLICI E PRIVATI | L'ARPA può svolgere attività di consulenza ed effettuare indagini strumentali ed esami di laboratorio per conto di terzi in base a un apposito tariffario emanato dalla Giunta regionale. |
| ATTIVITÀ OGGETTO DELLA PRESTAZIONE | - Attività di consulenza; - Indagini strumentali; - Esami di laboratorio. |
| CLAUSOLA DI COMPATIBILITÀ | Nessuna. |
| APPROVAZIONE DEL TARIFFARIO | Approvato dalla Giunta regionale. |

SARDEGNA

| | |
|--|---|
| PRESTAZIONI TARIFFARIE VERSO SOGGETTI PUBBLICI E PRIVATI | L'ARPAS può fornire prestazioni a favore di privati purché tale attività non risulti incompatibile con l'esigenza di imparzialità nell'esercizio delle attività ad essa affidate e comunque subordinatamente all'espletamento dei compiti di istituto. |
| ATTIVITÀ OGGETTO DELLA PRESTAZIONE | Genericamente "prestazioni". |
| CLAUSOLA DI COMPATIBILITÀ | Le prestazioni fornite a favore di privati non devono risultare incompatibili con l'esigenza di imparzialità nell'esercizio delle attività ad essa affidate e comunque devono essere subordinate all'espletamento dei compiti di istituto. Tale incompatibilità sussiste tutte le volte che il risultato delle analisi si sostanzia in illeciti amministrativi e penali. Si rinvia al Presidente della Regione, previa deliberazione della Giunta regionale su proposta congiunta dell'Assessore dell'igiene, sanità e dell'assistenza sociale e dell'Assessore della difesa dell'ambiente, sentito il direttore generale dell'ARPAS, il compito di fissare con proprio decreto, le tipologie e disciplinare l'esercizio delle prestazioni, fissando in un apposito tariffario la remunerazione delle stesse. |
| APPROVAZIONE DEL TARIFFARIO | Il tariffario è approvato con decreto del Presidente della Regione, previa deliberazione della Giunta regionale su proposta congiunta dell'Assessore dell'igiene, sanità e dell'assistenza sociale e dell'Assessore della difesa dell'ambiente, sentito il Direttore generale dell'ARPAS. |

SICILIA**(non ha regolamento)**

| | |
|--|----------------------|
| PRESTAZIONI TARIFFARIE VERSO SOGGETTI PUBBLICI E PRIVATI | Nessuna indicazione. |
| ATTIVITÀ OGGETTO DELLA PRESTAZIONE | Nessuna indicazione. |
| CLAUSOLA DI COMPATIBILITÀ | Nessuna indicazione. |
| APPROVAZIONE DEL TARIFFARIO | Nessuna indicazione. |

TOSCANA

| | |
|--|--|
| PRESTAZIONI TARIFFARIE VERSO SOGGETTI PUBBLICI E PRIVATI | L'ARPAT può erogare prestazioni a favore di terzi, secondo le tariffe stabilite dalla Giunta regionale disciplinate tramite contratti e convenzioni. |
| ATTIVITÀ OGGETTO DELLA PRESTAZIONE | Genericamente "prestazioni". Sono citate espressamente però anche le informazioni specialistiche fornite a terzi in forma di consulenza. |
| CLAUSOLA DI COMPATIBILITÀ | Nessuna. |
| APPROVAZIONE DEL TARIFFARIO | Il tariffario è approvato dalla Giunta regionale. |

**PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO
(non ha regolamento)**

PRESTAZIONI TARIFFARIE VERSO SOGGETTI PUBBLICI E PRIVATI

L'Agenzia può fornire prestazioni a privati purché tale attività non risulti incompatibile con l'esigenza di imparzialità nell'esercizio delle attività tecniche di controllo ad essa affidate e comunque subordinatamente all'espletamento dei compiti di istituto. Spetta alla Giunta regionale il compito di determinare quali prestazioni fornite all'Agenzia stessa a favore di soggetti pubblici o privati debbano essere remunerate, approvando i relativi tariffari.

ATTIVITÀ OGGETTO DELLA PRESTAZIONE
CLAUSOLA DI COMPATIBILITÀ

Genericamente "prestazioni".

Le prestazioni a privati non devono risultare incompatibili con l'esigenza di imparzialità nell'esercizio delle attività tecniche di controllo affidate all'Agenzia e comunque devono essere subordinate all'espletamento dei compiti di istituto.

APPROVAZIONE DEL TARIFFARIO

Il tariffario è approvato dalla Giunta Provinciale.

UMBRIA

PRESTAZIONI TARIFFARIE VERSO SOGGETTI PUBBLICI E PRIVATI

L'ARPA può fornire prestazioni a favore di soggetti pubblici e privati purché tali attività non determinino conflitti di interesse e non contrastino con le esigenze di tempestività e di imparzialità delle funzioni di sua competenza.

ATTIVITÀ OGGETTO DELLA PRESTAZIONE
CLAUSOLA DI COMPATIBILITÀ

Genericamente "prestazioni".

Tali attività non devono determinare conflitti di interesse o contrastare con le esigenze di tempestività e di imparzialità delle funzioni di competenza dell'Agenzia.

APPROVAZIONE DEL TARIFFARIO

Approvato dalla Giunta regionale.

**VALLE D'AOSTA
(non ha regolamento)**

PRESTAZIONI TARIFFARIE VERSO SOGGETTI PUBBLICI E PRIVATI

L'ARPA può stipulare convenzioni con Enti pubblici o privati per la fornitura di servizi e l'erogazione di prestazioni non rientranti nei compiti e nelle attività istituzionali, purché tale attività convenzionata non vada a discapito di quella istituzionale.

ATTIVITÀ OGGETTO DELLA PRESTAZIONE
CLAUSOLA DI COMPATIBILITÀ

Genericamente "prestazioni".

L'attività convenzionata a favore di Enti pubblici o privati non deve andare a discapito di quella istituzionale.

APPROVAZIONE DEL TARIFFARIO

Il tariffario è approvato dalla Giunta regionale.

VENETO

| | |
|--|--|
| PRESTAZIONI TARIFFARIE VERSO SOGGETTI PUBBLICI E PRIVATI | L'ARPAV può fornire prestazioni a favore di soggetti privati, limitatamente a servizi analitici, tecnico-scientifici e informativi, con esclusione di qualsiasi attività di consulenza e progettazione, subordinatamente all'espletamento dei compiti di istituto e purché tale attività non risulti incompatibile con l'esigenza di imparzialità nell'esercizio delle attività tecniche e di controllo ad essa affidate. |
| ATTIVITÀ OGGETTO DELLA PRESTAZIONE | Si rinvia al regolamento per la disciplina delle modalità di erogazione delle prestazioni, il quale non contiene indicazioni ulteriori, ma si limita ad elencare le categorie di attività esercitabili suddividendole in istituzionali, non istituzionali, facoltative a condizioni di favore. Esclusivamente: - servizi analitici - tecnico - scientifici - informativi |
| CLAUSOLA DI COMPATIBILITÀ | - con esclusione di qualsiasi attività di consulenza e progettazione, La legge istitutiva dell'Agenzia contiene una duplice limitazione: da una parte si vincola l'esercizio delle attività tariffabili ai soli servizi analitici, tecnico-scientifici e informativi, con esclusione di qualsiasi attività di consulenza e progettazione, dall'altra si afferma il principio di carattere generale secondo il quale l'esercizio delle attività tariffabili deve essere subordinato all'espletamento dei compiti di istituto e non deve risultare incompatibile con l'esigenza di imparzialità nell'esercizio delle attività tecniche e di controllo affidate all'Agenzia. |
| APPROVAZIONE DEL TARIFFARIO | Approvato dalla Giunta regionale, su proposta del direttore generale. |

5. Considerazione conclusive

Dall'emanazione della L. 61/94 si è aperta una fase attuativa a livello regionale, di durata quasi decennale, che è stata portata a completamento soltanto di recente con l'istituzione dell'ultima Agenzia, quella della Sardegna, nel settembre 2002. La situazione attuale vede quindi le 19 Regioni e le 2 Province Autonome di Trento e di Bolzano dotate di una propria Agenzia, anche se il processo non può dirsi ultimato poiché alcune di esse non dispongono ancora di un regolamento organizzativo o non hanno ancora approvato i tariffari.

Sotto il profilo del loro finanziamento, le Agenzie hanno risentito fortemente in questi anni della dipendenza dagli Enti pubblici e dal settore sanitario, tanto che può dirsi che il trasferimento di risorse dalla Regione e dagli altri Enti locali, nonché la quota del vecchio Fondo sanitario regionale, abbiano costituito la principale fonte per il reperimento delle risorse necessarie al proprio funzionamento. Si calcola che la quota del F.S.R. sia ammontata, fino ad oggi, addirittura a circa l'80% delle risorse delle Agenzie.

Si comprende quindi come nei dibattiti di questi ultimi anni si sia manifestata l'esigenza di trovare forme di autofinanziamento, perlustrando strade fino ad ora poco praticate come quelle delle compartecipazioni, quelle delle ecotasse o di nuove tipologie di prestazioni a domanda.

Il panorama delle disposizioni normative in tema di forme di finanziamento è piuttosto variegato e al tempo stesso non ben definito.

Il punto di partenza nell'analisi delle fonti normative in tema di finanziamento è necessariamente costituito dalla L. 61/94, proprio perché grazie a questa legge è stata istituita l'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente e sono state poste le basi per l'istituzione delle Agenzie regionali e provinciali.

Purtroppo però la L. n. 61 non ha affrontato approfonditamente il tema delle fonti di finanziamento ma sembra piuttosto aver lasciato in sospeso il problema rimandandolo a un momento successivo.

La legge infatti non offre indicazioni precise. E' chiaro però che la principale fonte di finanziamento è stata individuata nei trasferimenti regionali, provinciali e degli altri Enti locali, erogati a fronte dell'esercizio di attività istituzionali che le Agenzie svolgono mettendo a disposizione i mezzi di cui sono dotate per la tutela dell'ambiente. Di fatto, nel corso di questi ultimi anni che hanno accompagnato il completamento dell'istituzione di tutte le Agenzie, i trasferimenti pubblici hanno costituito una parte consistente del loro finanziamento.

L'unico riferimento esplicito, contenuto nella legge, è quello a una possibile compartecipazione alla tariffa in materia di rifiuti e acque. Per la verità, non sono molte le Regioni che hanno deciso di sfruttare questa possibilità di compartecipare a una tariffa per un servizio ambientale. In linea di massima, possiamo distinguere tra le regioni che non hanno affatto preso in considerazione questa opportunità; quelle che l'hanno soltanto ipotizzata, prevedendo clausole di più ampio respiro, come là dove si lascia aperta possibilità di ottenere risorse grazie a contratti e convenzioni stipulati con soggetti pubblici e privati; e quelle, infine, che hanno espressamente provveduto a inserire questa forma di compartecipazione tra le fonti di finanziamento

Si demanda espressamente alle Regioni il compito di promuovere accordi di programma tra i soggetti interessati nei quali siano determinati i costi necessari allo svolgimento delle attività di controllo ambientale esercitate dalle Agenzie da considerare ai fini della determinazione delle tariffe in questione. Tariffe che dopo il riordinamento del settore, operato rispettivamente dalla c.d. legge Galli per le acque, e dal decreto Ronchi per i rifiuti, sono determinate in modo uniforme a livello di ambito territoriale ottimale, secondo il metodo normalizzato.

Sempre sul piano della normativa nazionale, è prevista dalla L. n. 549 la possibilità per le Agenzie di trarre risorse per il proprio finanziamento dalla ripartizione, secondo certe percentuali del gettito derivante dalla riscossione del tributo per il conferimento di rifiuti solidi in discarica. La maggior parte delle Regioni ha seguito le indicazioni della legge nazionale prevedendo l'istituzione di uno o più fondi alimentati, con i proventi derivanti dalla riscossione del tributo. Resta tuttavia il fatto che non vi è in quasi tutte le leggi regionali, alcuna garanzia sulla quantità del gettito spettante alle ARPA che potrebbe perciò essere destinato interamente ad altre attività, pur sempre di carattere ambientale.

Se questi sono gli spunti offerti dalla normativa nazionale riguardo alle fonti di finanziamento si deve però notare come le singole regioni non abbiano sfruttato a pieno queste possibilità.

Possiamo infatti affermare, in seguito alle informazioni che ci sono pervenute grazie ai questionari inviati alle Agenzie, che nella maggior parte delle regioni, non sono stati stipulati gli accordi di programma previsti a fronte della compartecipazione tariffaria per i servizi pubblici in materia di acque e rifiuti.

Uniche eccezioni sembrano essere quelle delle Agenzie toscana e ligure che si stanno muovendo in questo senso, come abbiamo visto dagli esempi di accordi di programma di cui abbiamo precedentemente parlato.

La mancata previsione di compartecipazioni nelle varie regioni potrebbe tuttavia spiegata anche in base al fatto che la previsione di una compartecipazione al servizio idrico o di smaltimento di rifiuti comporta notevoli difficoltà legate alla possibilità di modificare il rigido schema (metodo normalizzato) attualmente previsto per la composizione delle tariffe per i servizi in questione. Vi sono poi altre questioni da risolvere legate all'individuazione del soggetto su cui dovranno ricadere i costi che ripagano le Agenzie della loro attività di controllo sull'erogazione del servizio, che potrebbero essere individuati o nel consumatore o nel gestore del servizio.

Non vi è certezza, inoltre, circa il recepimento da parte delle Agenzie di una parte del gettito derivante dal tributo per il conferimento di rifiuti in discarica poiché, come abbiamo visto, mancano le delibere regionali che dispongano l'erogazione a favore delle Agenzie.

L'unica regione in cui la Giunta regionale aggiorna annualmente, con propria delibera, la quantificazione delle somme spettanti all'Agenzia è la Toscana nella quale l'ARPAT riceve somme derivanti dal gettito del tributo dall'anno 1997. Emerge, quindi, come queste due forme di compartecipazione non siano state scelte come fonti privilegiate di finanziamento delle Agenzie.

In riferimento all'altro fronte indagato nella ricerca, cioè le ulteriori forme di reperimento delle risorse, previste dalle Leggi Regionali istitutive delle Agenzie e connesse ai servizi resi nell'interesse di terzi, si è visto come, nell'ambito di tali *attività tariffabili*, sono in realtà ricomprese differenti tipologie riconducibili, da un lato, ad attività istruttoria e di controllo di natura pubblicistica e, dall'altro, ad attività a domanda individuale, costituite principalmente dalle analisi di laboratorio, similari a quelle rese sul mercato da soggetti privati.

Tuttavia, lo svolgimento di queste ultime attività ha sollevato dubbi di non poco conto, come è emerso dalla segnalazione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, che ha evidenziato il possibile conflitto di interessi che sorge dal duplice ruolo che le leggi istitutive e i regolamenti assegnano alle Agenzie: da una parte come "controllori", dall'altra come prestatori di servizi.

Tutelando sia l'imparzialità delle Agenzie, sia un rapporto di concorrenza leale nei confronti dei privati che svolgono attività simili, queste forme di reperimento delle risorse se adeguatamente regolamentate e gestite possono comunque rappresentare una fonte di finanziamento flessibile, nel rispetto delle competenze delle Agenzie ed una possibile soluzione potrebbe consistere nel trovare un paniere di attività assoggettabili a tariffa che le Agenzie possano esercitare anche verso i privati, senza con questo intaccare la loro imparzialità.

Vi è, tuttavia, disomogeneità sul tema all'interno del panorama agenziale; infatti, le singole leggi istitutive parlano, a tale proposito, genericamente di "prestazioni", "servizi", "attività", con l'ovvia conseguenza che ciascuna di esse ha provveduto in maniera diversa a precisare nei rispettivi tariffari in cosa effettivamente consistano.

Queste osservazioni ci permettono di notare come la questione delle fonti di finanziamento delle Agenzie, oggi, nel momento in cui tutte sono state costituite e tutte sono più o meno operative e svolgono un complesso più o meno ampio di prestazioni istituzionali e non istituzionali è proprio quello di avviare un progetto comune di ristrutturazione che crei una uniformità nel modo in cui è trattato l'argomento in tutte le regioni. Attualmente infatti non può dirsi che questa omogeneità sussista poiché ogni Agenzia ha un proprio modello organizzativo, propri specifici settori di intervento e attività prioritarie. Anche sotto l'aspetto della determinazione delle tariffe per le prestazioni erogate non vi è una uniformità poiché ogni regione ha variamente provveduto a porre uno specifico tariffario e le modalità con cui le tariffe sono stabilite variano da Agenzia ad Agenzia.

Disomogeneità vi è infine sotto l'aspetto delle risorse provenienti dai trasferimenti da Enti pubblici (Stato Regioni, Province, Comuni ecc.) poiché manca la determinazione di livelli minimi di prestazione, quei livelli di prestazione, cioè, che le Agenzie sono chiamate a svolgere nella loro attività di Enti deputati alla protezione dell'ambiente e della salute dell'uomo e che devono essere interamente coperti dai trasferimenti da Enti pubblici.

I fronti su cui intervenire per tracciare un modello comune di fonti di finanziamento sono comunque quelli già emersi nella normativa vigente: quello delle compartecipazioni a tariffe per i servizi pubblici delle ecotasse e delle prestazioni tariffabili con i necessari accorgimenti volti a differenziare le attività il cui esercizio può porre le Agenzie in una posizione di ingiustificato vantaggio concorrenziale.

D'altra parte, sotto il profilo delle compartecipazioni sia a tasse che a tariffe per i servizi pubblici è prevedibile che per il prossimo periodo vi saranno notevoli sviluppi.

Per quanto riguarda, ad esempio, il tema della fiscalità ambientale negli ultimi tempi si è acceso un intenso dibattito, a livello nazionale e regionale.

Sono, infatti, state avanzate da più parti numerose proposte legislative che prevedono l'introduzione di tributi il cui gettito potrebbe, almeno per una certa quota, essere destinato al finanziamento delle Agenzie.

I settori di intervento interessati da questi tributi sono i più disparati (ad esempio, potrebbero colpire le attività turistiche o comunque tutte le attività che più in generale incidono sull'ambiente).

A dire il vero, un tentativo di avviare una riforma di questo tipo si è già avuto con la finanziaria 2001, che ha introdotto l'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili. Il gettito dovrebbe essere destinato ad attività di monitoraggio dell'inquinamento acustico, rispetto alle quali si può configurare un ruolo delle Agenzie.

Resta comunque il dato di fatto che l'innovazione introdotta non ha avuto concreti sviluppi a causa del vuoto normativo lasciato dalla mancata approvazione del decreto attuativo che avrebbe dovuto fissare le modalità del monitoraggio.

Le proposte di legge in materia di fiscalità ambientale intervengono non solo a livello nazionale ma, in special modo dopo le nuove prospettive che si sono aperte a seguito della riforma del titolo V della costituzione, anche a livello regionale. Ormai da tempo si è, infatti, avviata una radicale riforma dell'assetto delle competenze e dei rapporti finanziari tra i vari livelli di governo nella direzione di una maggiore affermazione del federalismo fiscale.

La stessa Regione Toscana ha ritenuto necessario approfittare degli spazi di intervento che si sono aperti avanzando una proposta di legge in materia di riordino del sistema tributario regionale e locale, attualmente in corso di approvazione, che prevede l'istituzione di tributi volti, tra l'altro, alla salvaguardia dell'ambiente.

Appendice

Questionario dei progetti di ricerca: osservatorio nazionale sull'organizzazione e sulla gestione delle ARPA-APPA

- Compartecipazioni e tariffe per il finanziamento delle Agenzie per la protezione dell'ambiente
- Il fabbisogno finanziario delle Agenzie per la protezione dell'ambiente

1. Natura delle attività dell'Agenzia

- 1.1 L'Agenzia ha stipulato accordi di programma con la Regione o gli enti locali in base all'art. 2, co. 4, legge 61/94? (Indicare gli atti che ne definiscono la natura ed, eventualmente, fornire i documenti indicati)
- 1.2 L'Agenzia ha stipulato convenzioni con privati? (Indicare gli atti che ne definiscono la natura ed, eventualmente, fornire i documenti indicati)

2. Compartecipazioni alle tariffe del servizio idrico e dello smaltimento rifiuti

Indicare se a livello regionale o delle autorità territoriali competenti (Autorità di Ambito per il *Servizio Idrico Integrato* o per i rifiuti) sono state presentate proposte normative relative all'applicazione della compartecipazione alle tariffe del *Servizio Idrico Integrato* e dello smaltimento rifiuti per il finanziamento delle Agenzie, dando applicazione alle previsioni contenute nella legge n. 61/94. (Indicare gli atti che ne definiscono la natura ed, eventualmente, fornire i documenti indicati)

3. Tributo regionale per il conferimento in discarica dei rifiuti

- 3.1 Indicare delibere o altri atti regionali con cui sia stata definita, nella Regione d'appartenenza, la quota di ripartizione e l'importo del gettito del tributo speciale per il conferimento in discarica dei rifiuti per gli anni 2000, 2001, 2002.
- 3.2 Esistono altri tributi regionali il cui gettito venga in parte destinato all'Agenzia? (in caso affermativo specificare le delibere o altri atti regionali con cui sia stata definita la ripartizione e l'importo del gettito per gli anni 2000, 2001, 2002).

4. Tariffari

- 4.1 Indicare l'atto formale della Regione con cui è stato approvato il tariffario della vostra Agenzia e fornire, se possibile, il tariffario stesso.
- 4.2 Specificare la presenza di atti o disposizioni interne all'Agenzia in cui siano previste modalità generali di applicazione delle tariffe (p.e. modalità di applicazione delle tariffe per l'attività istruttoria svolta per gli Sportelli Unici) ed eventualmente fornire il testo.

5. Paniere delle attività tariffabili

Tra le seguenti prestazioni erogate dall'Agenzia nei confronti di terzi e assoggetta a tariffa, indicare le 5 voci maggiormente rappresentative in termini di gettito e/o di numerosità (numero di prestazioni/anno). Indicare inoltre, ove possibile, il costo unitario sostenuto per erogare tali prestazioni

- a. analisi delle acque minerali (analisi completa nuova captazione o rinnovo etichetta);
- b. analisi di potabilità sulle acque dei pozzi (chimica di base): pH, conducibilità, caratteri organolettici, durezza, residuo fisso, ammoniaca, nitriti, nitrati, cloruri, solfati;
- c. analisi sugli scarichi (pH, COD, solidi sospesi, ammoniaca, tensioattivi);
- d. analisi sull'olio (acidità, numero di perossidi, esame spettrofotometrico UV, compo-

- sizione acidica);
- e. analisi sul vino (titolo alcolometrico, acidità totale, acidità volatile, estratto secco, ceneri, anidride solforosa, pH, metalli, acido sorbico);
 - f. analisi sugli additivi per alimenti (titolo, impurezze metalli);
 - g. prodotti ortofrutticoli (analisi multiresiduo prodotti fitosanitari);
 - h. analisi per interventi di bonifica che interessano aree pubbliche, su siti di interesse nazionale (parametri analizzati: metalli pesanti, oli minerali, IPA, diossine, PCB, solventi organici, fitofarmaci);
 - i. caratterizzazione dei rifiuti (parametri analizzati: metalli pesanti, oli minerali, PCB, solventi organici e non);
 - j. analisi merceologica dei combustibili e carburanti (percentuale di zolfo, viscosità, potere calorifico, punto di infiammabilità);
 - k. campi elettromagnetici: misure in banda stretta su tutto lo spettro e 10 punti in banda larga (compresi sopralluogo, rilievi e relazione tecnica);
 - l. campi elettromagnetici: misure in banda larga -10 punti (compresi sopralluogo, rilievi e relazione tecnica);
 - m. inquinamento acustico: analisi statistiche per le misure di rumore (senza sopralluogo e relazione tecnica);
 - n. altro: specificare _____

| Servizio | Tariffa unitaria | N° prestazioni/anno | Costo unitario stimato |
|----------|------------------|---------------------|------------------------|
| 1° | | | |
| 2° | | | |
| 3° | | | |
| 4° | | | |
| 5° | | | |

6. Oneri istruttori

Fornire, se possibile, o specificare se l'Agenzia è dotata di un tariffario apposito per il rilascio di pareri nell'ambito di procedimenti autorizzatori (p.e. pareri rilasciati nell'ambito dei procedimenti SUAP). (Indicare l'atto ed, eventualmente, fornirlo).

7. Costi delle filiere nei settori risorse idriche e rifiuti

Fornire una stima, se possibile, dei costi complessivi sostenuti dalla vostra Agenzia con riferimento alle seguenti attività, distinte per i settori *risorse idriche* e *rifiuti*:

- controlli ispettivi sulle fonti di inquinamento (stabilimenti industriali, depuratori etc.);
- attività di controllo/monitoraggio sulle matrici;
- attività di supporto tecnico alle funzioni amministrative (pareri sulle autorizzazioni, supporto tecnico alla pianificazione etc.).

8. Indicate la composizione dei ricavi:

| Valore della produzione | 2001 | 2002 | 2003 |
|-------------------------|------|------|------|
| vendite /prestazioni | | | |
| Contributi c/esercizio | | | |
| Contributi c/capitale | | | |
| Altri ricavi | | | |

9. Indicate la composizione dei ricavi per matrici di attività*:

| Ricavi per settori | 2001 | 2002 | 2003 |
|-----------------------|------|------|------|
| Aria | | | |
| Acqua | | | |
| Suolo | | | |
| Agenti fisici | | | |
| | | | |
| | | | |
| Convenzioni attive | | | |
| Progettocommissionati | | | |
| Prestazioni diverse | | | |

* Si intende la classificazione proposta nel progetto Benchmarking su "Attività e funzioni"

10. Indicate la composizione dei contributi in conto esercizio:

| Contributi | 2001 | 2002 | 2003 |
|------------------------|------|------|------|
| Regionali per attività | | | |
| Regionali c/capitale | | | |
| Contributi diversi | | | |

11. Indicate la composizione dei costi per servizi:

| Servizi | 2001 | 2002 | 2003 |
|----------------|------|------|------|
| Produttivi | | | |
| Amministrativi | | | |
| Commerciali | | | |

12. Indicare il numero dei dipendenti

| | 2001 | 2002 | 2003 |
|-----------------------|------|------|------|
| A tempo indeterminato | | | |
| A tempo determinato | | | |
| Altro | | | |
| Totale | | | |

13. Indicate i valori assoluti per la composizione dei seguenti indicatori (o il risultato)

| Indicatori | 2001 | 2002 | 2003 |
|---|------|------|------|
| A) Ricavi (Ricavi/n° dipendenti) | | | |
| B) Costo del lavoro (Costo del lavoro/n° dipendenti) | | | |
| (A-B)/numero dipendenti | | | |

14. Indicate cortesemente i valori per la composizione del Patrimonio netto:

| Patrimonio netto | 2001 | 2002 | 2003 |
|----------------------------|------|------|------|
| Fondo di dotazione | | | |
| F. contributo in c/capital | | | |
| Utili/perdita a nuovo | | | |
| Utili /perdita d'esercizio | | | |
| Altre riserve | | | |

Si richiede cortesemente di inviare

- i Regolamenti approvati dopo luglio 2003 (su file);
- le eventuali modifiche apportate dopo tale data ai Regolamenti precedentemente erogati ;
- i dati relativi ai bilanci per gli anni 2000, 2001 e 2002 (*specificando se si tratti di bilanci economico-patrimoniali o finanziari; consuntivi o preventivi*) (su file).

Indicare un referente all'interno dell'Agenzia, responsabile delle informazioni contenute nel presente questionario.

RIFERIMENTI NORMATIVI

LEGISLAZIONE NAZIONALE INERENTE LE ARPA

| | |
|---|--|
| L. 23 DICEMBRE 1992, N. 498, art. 2 | INTERVENTI URGENTI DI FINANZA PUBBLICA |
| D.L. 4 DICEMBRE 1993, N. 496, convertito in legge dalla L. 21 GENNAIO 1994, n. 61 | DISPOSIZIONI URGENTI SULLA RIORGANIZZAZIONE DEI CONTROLLI AMBIENTALI E ISTITUZIONE DELL'AGENZIA NAZIONALE PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE. |
| L. 5 GENNAIO 1994, N. 36 | DISPOSIZIONI IN MATERIA DI RISORSE IDRICHE |
| L. 21 GENNAIO 1994, N. 61 | CONVERSIONE IN LEGGE, CON MODIFICAZIONI, DEL D.L. 4 DICEMBRE 1993, N. 496, RECANTE DISPOSIZIONI URGENTI SULLA RIORGANIZZAZIONE DEI CONTROLLI AMBIENTALI E ISTITUZIONE DELL'AGENZIA NAZIONALE PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE |
| L. 28 DICEMBRE 1995, N. 549, ART. 3 | MISURE DI RAZIONALIZZAZIONE DELLA FINANZA PUBBLICA |
| D.LGS. 5 FEBBRAIO 1997, N. 22 | ATTUAZIONE DELLE DIRETTIVE 91/156/CEE SUI RIFIUTI, 91/689/CEE SUI RIFIUTI PERICOLOSI E 94/62/CE SUGLI IMBALLAGGI E SUI RIFIUTI D'IMBALLAGGIO. |
| D.LGS. 11 MAGGIO 1999, N. 152 | DISPOSIZIONI SULLA TUTELA DELLE ACQUE DALL'INQUINAMENTO E RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA 91/271/CEE, CONCERNENTE IL TRATTAMENTO DELLE ACQUE REFLUE URBANE E DELLA DIRETTIVA 91/676/CEE RELATIVA ALLA PROTEZIONE DELLE ACQUE DALL'INQUINAMENTO PROVOCATO DAI NITRATI PROVENIENTI DA FONTI AGRICOLE. |
| L. 1 MARZO 2002, N. 39, ART. 4 | DISPOSIZIONI PER L'ADEMPIMENTO DI OBBLIGHI DERIVANTI DALL'APPARTENENZA DELL'ITALIA ALLE COMUNITÀ EUROPEE. LEGGE COMUNITARIA 2001. SEGNALEZIONE DELL'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO DEL 17 APRILE 2002, "NORMATIVE REGIONALI ISTITUTIVE DELLE AGENZIE REGIONALI PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE", PUBBLICATA SUL BOLLETTINO N. 16/2002. |

LEGGI E DELIBERE REGIONALI DI ATTUAZIONE DELLA L. 549/95

| | |
|------------------------|---|
| ABRUZZO | L.R. 16 DICEMBRE 1998, N. 146 E L.R. 28 APRILE 2000, N. 83, ARTT. 34 E 40 |
| BASILICATA | L.R. 2 FEBBRAIO 2001, N. 6 |
| CALABRIA | L.R. 28 AGOSTO 2000, N. 16 |
| EMILIA-ROMAGNA | L.R. 19 AGOSTO 1996, N. 31 |
| FRIULI-VENEZIA-GIULIA | L.R. 24 GENNAIO 1997, N. 5 |
| LAZIO | L.R. 10 SETTEMBRE 1998, N. 42 |
| LIGURIA | L.R. 13 MAGGIO 1996, N. 21 |
| LOMBARDIA | L.R. 28 APRILE 1997, N. 13 |
| MARCHE | L.R. 20 GENNAIO 1997, N. 15 |
| MOLISE | L.R. 3 GENNAIO 2003 N. 1 |
| PIEMONTE | L.R. 29 AGOSTO 2000, N. 48 |
| PROV. AUTONOMA BOLZANO | L.P. 13 FEBBRAIO 1997, N. 3 |
| PROV. AUTONOMA TRENTO | L.P. 7 LUGLIO 1997, N. 10 |
| PUGLIA | L.R. 22 GENNAIO 1997, N. 5 |

| | |
|----------|-------------------------------|
| SARDEGNA | L.R. 24 DICEMBRE 1998, N. 37 |
| SICILIA | L.R. 16 APRILE 2003, N. 4 |
| TOSCANA | L.R. 29 LUGLIO 1996, N. 60 |
| | D.G.R. N. 259 DEL 01/03/2000 |
| | D.G.R. N. 265 DEL 19/03/2001 |
| | D.G.R. N. 213 DEL 04/03/2002 |
| | D.G.R. N. 1229 DEL 11/11/2002 |
| | D.G.R. N. 249 DEL 17/03/2003 |
| UMBRIA | L.R. 21 OTTOBRE 1997, N. 30 |
| VENETO | L.R. 21 OTTOBRE 2000, N. 3 |

LEGGI E REGOLAMENTI ISTITUTIVI DELLE ARPA

| | |
|------------------------|--|
| ABRUZZO | L.R. 29 LUGLIO 1998, N. 64 |
| | REGOLAMENTO |
| BASILICATA | L.R. 19 MAGGIO 1997, N. 27 |
| | REGOLAMENTO |
| PROV. AUTONOMA BOLZANO | L.P. 19 DICEMBRE 1995, N. 26 |
| | Non ha regolamento |
| CALABRIA | L.R. 3 AGOSTO 1999, N. 20 |
| | REGOLAMENTO approvato con D.G.R. 14 MAGGIO 2002, N. 370 |
| CAMPANIA | L.R. 29 LUGLIO 1998, N. 10 |
| | REGOLAMENTO approvato con D.G.R. 3 APRILE 2000, N. 23 |
| EMILIA ROMAGNA | L.R. 19 APRILE 1995 N. 44 |
| | REGOLAMENTO approvato con D.G.R. 2 AGOSTO 2002, N. 1424 |
| FRIULI VENEZIA GIULIA | L.R. 3 MARZO 1998, N. 6 |
| | REGOLAMENTO approvato con DECRETO DEL DIRETTORE GENERALE N. 510 DEL 17 AGOSTO 2000 |
| LAZIO | L.R. 6 OTTOBRE 1998, N. 45 |
| | REG. ALLEGATO A DELIBERAZIONE N. 527 DEL 4 NOVEMBRE 2002 |
| LIGURIA | L.R. 27 APRILE 1995, N. 39 |
| | REGOLAMENTO approvato con DELIBERA DEL DIRETTORE GENERALE N. 322 DEL 28 LUGLIO 1999, modificato e integrato con DELIBERA DEL DIRETTORE GENERALE N. 411 DEL 28 SETTEMBRE 1999 e N. 291 DEL 16 MAGGIO 2001 |
| LOMBARDIA | L.R. 14 AGOSTO 1999, N. 16 |
| | REGOLAMENTO |
| MARCHE | L.R. 2 SETTEMBRE 1997, N. 60 |
| | REGOLAMENTO approvato con D.G.R. 14 MARZO 2001, N. 556 - OT/AMB |
| MOLISE | L.R. 13 DICEMBRE 1999, N. 38 |
| | REGOLAMENTO |
| PIEMONTE | L.R. 13 APRILE 1995, N. 60 |
| | STATUTO, approvato con D.G.R. 7 AGOSTO 1995, N. 119 -708 |
| | REGOLAMENTO, approvato CON D.G.R. 27 DICEMBRE 1999 |
| PUGLIA | L.R. 22 GENNAIO 1999, N. 6 |
| | Non ha regolamento |
| SARDEGNA | ORDINANZA DEL COMMISSARIO GOVERNATIVO PER L'EMERGENZA IDRICA IN SARDEGNA, 30 SETTEMBRE 2002, N. 323 |
| | Non ha regolamento |

COMPARTECIPAZIONE E TARIFFE PER IL FINANZIAMENTO DELLE AGENZIE PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE

| | |
|-----------------------|---|
| SICILIA | L.R. 3 MAGGIO 2001 N. 6 Non ha regolamento |
| TOSCANA | L.R. 18 APRILE 1995, N.66 REGOLAMENTO D.G.R. 16 LUGLIO 2001, N. 779 ATTO DI ORGANIZZAZIONE ALLEGATO B AL DECRETO DIRETTORE GENERALE 31 LUGLIO 2002, N. 541 |
| PROV. AUTONOMA TRENTO | LP 11 SETTEMBRE 1995, N. 11 Non ha regolamento |
| UMBRIA | L.R. 12 MARZO 1998, N.20 REGOLAMENTO |
| VALLE D'AOSTA | L.R. 4 SETTEMBRE 1995, N.41 Non ha regolamento |
| VENETO | L.R. 18 OTTOBRE 1996, N. 32 REGOLAMENTO |

ALTRI ATTI NORMATIVI REGIONALI CHE RIGUARDANO LE AGENZIE

| | |
|---------|---|
| Toscana | Accordo di programma per la tutela delle falde del Campo Pozzi di Santo Alessio a Lucca, del 16 2003, integrativo di quello già stipulato per la tutela delle acque e la gestione integrata delle risorse idriche stipulato in data 19 dicembre 2002, tra Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio, Regione Toscana, Provincia di Lucca, Comune di Lucca, Autorità di Bacino del fiume Serchio, ARPAT, A.T.O. n. .1, A.T.O. n. 2, A.T.O. n. 5. |
|---------|---|

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

ANPA (1999), *Seconda Conferenza nazionale delle agenzie ambientali: atti*, ANPA, Roma
ARPAT (1998), *Il finanziamento delle agenzie per la protezione dell'ambiente: problemi, opportunità e prospettive*, atti del Seminario, Lido di Camaiore (Lucca), 26 settembre 1997, ARPAT, Firenze.

Bosi P. (2000) Corso di scienza delle finanze.

Boscaleri E., Lorenzini S. (2004) *Fiscalità ambientale in Toscana: alcune proposte di riforma*, Regione Toscana, IRPET.

Cambini C. (2002), *La regolazione tariffaria e la componente ambientale: il caso acqua e igiene urbana*, DSPEA - Politecnico di Torino.

Freddi G. (a cura di), (1997), *Il sistema dei rapporti tra le agenzie ambientali italiane*, F. Angeli, Milano.

Grassi S. (a cura di), (1997), *Le agenzie regionali per la protezione dell'ambiente: il modello amministrativo*, CEDIF, Firenze.

Grassi S., Guarducci E. (1999), "Il quadro istituzionale di riferimento per la protezione ambientale", in Maltinti G. (1999) op. cit..

Maltinti G. (a cura di), (1999), *Le agenzie ambientali verso l'autonomia finanziaria*, F. Angeli, Milano.

Marinelli N. (1999), *La compartecipazione tariffaria come strumento di finanziamento per le Agenzie ambientali*, Mimeo

