

Inquinamento acustico – Il cittadino schiacciato tra controllore e controllato

MARIO NOVO ¹

In materia d'inquinamento da rumore, i rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione si fanno sempre più difficili.

Quando finalmente il cittadino disturbato riesce ad interessare la P.A. ed ad ottenere disposizioni di tutela s'innesca un meccanismo perverso che mette in difficoltà tutte le parti interessate.

Le ordinanze dei Sindaci, riportano in genere nei dispositivi:

“..... di provvedere, entro 90 giorni dalla notifica della presente, ad adottare gli interventi tecnici atti a ricondurre la rumorosità prodotta nel corso di svolgimento della normale attività produttiva nei limiti normativi.

Ad ultimazione degli stessi codesta attività dovrà inoltrare all'A.R.P.A. – Dipartimento di, specifica relazione tecnica, a firma di tecnico competente, che attesti il conseguimento del rispetto dei limiti di cui alla norma indicata in premessa”

Il sistema, fatti gli interventi, entra in crisi proprio nella fase di controllo per la redazione della relazione richiesta a fine lavori.

Succede infatti, quasi sempre, che il “tecnico competente” che bussava alla porta del “disturbato”, per eseguire i rilievi di verifica, è lo stesso che ha effettuato i lavori presso l'emittente ed il disturbato è impedito nel contraddittorio: condizione che fa deflagrare i già tesi rapporti tra i soggetti interessati dalla condizione di inquinamento da rumore.

Si assiste a scene non proprio edificanti.

In prima battuta bisogna sottolineare che questa procedura, così impostata, fa venire meno i presupposti dell'art 2 comma 9 della Legge quadro 447/95:

“I soggetti che effettuano i controlli devono essere diversi da quelli che svolgono le attività sulle quali deve essere effettuato il controllo”

A ns. giudizio questo distinguo sostanziale, che i più vogliono applicato solo ai funzionari della P.A., va applicato anche ai soggetti privati “tecnici competenti” che svolgono attività in queste delicate fasi del controllo che investono i rapporti interprivatistici.

E' in gioco la credibilità della fase di controllo.

E' logico attendersi diffidenza da parte del disturbato nei confronti del Tecnico inviato dalla controparte.

¹ MARIO NOVO

Oltre tutto, in questa fase, il disturbato dovrebbe subire la verifica senza possibilità di contraddittorio cioè senza la possibilità di controllare le effettive condizioni di funzionamento degli impianti dell'emittente.

Se poi il disturbato scopre che il tecnico competente demandato alle verifiche ha operato anche nella fase di esecuzione delle opere, come minimo, il disturbato si oppone all'accesso del Tecnico inviato dalla controparte.

L'emittente, impossibilitato a produrre la richiesta documentazione, per non incorrere in sanzioni che coinvolgono anche l'aspetto penale, non ha altra soluzione che segnalare alla P.A. il diniego d'accesso.

A questo punto se ne vedono di tutti i colori.

Così ad esempio è capitato che la P.A. segnali al disturbato che "qualora perseveri a non consentire gli accessi" si vedrà costretta ad archiviare il caso.

Anche il tecnico, che ha ottenuto di accedere presso il disturbato, a volte, non è certo di poter concludere "indenne" il suo mandato.

Su tutto una certezza: il documento prodotto è documento di parte e non può in alcun modo essere assunto a documento di verifica probante ai fini del rientro della situazione lamentata nei limiti vigenti.

Bisogna trovare una formula che garantisca al cittadino, inteso questo anche come attività disturbante, che la verifica dei livelli d'immissione, post operam, è eseguita da soggetto "al di sopra delle parti".

Si deve quindi giungere ad un momento di chiarezza per cui queste operazioni che rientrano in attività di vigilanza e controllo, o sono svolte dall'Ente preposto, cioè il Comune, che può avvalersi dell'A.R.P.A, secondo i disposti delle Leggi Regionali, (Es. Lombardia - Legge Regionale n° 13 del 10.03.2001- art 15), oppure bisogna trovare una forma per cui sia salvo il principio del contraddittorio.

Così ad esempio, potrebbero essere accettate, e prodotte alla P.A. per i fini sopra riportati, relazioni di verifica eseguite da tecnico competente privato scelto dal disturbato con onere economico a carico dell'attività emittente.

Il tutto senza invasione dei rispettivi campi di competenza e senza innescare situazioni di concorrenza come peraltro segnalato nel parere dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

NORMATIVE REGIONALI ISTITUTIVE DELLE AGENZIE REGIONALI PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE

Articolo (L. 287/90): 21-Attività di segnalazione al Parlamento e al Governo

DATI GENERALI:

Rif: AS235
Decisione: 11/04/2002
Invio: 02/05/2002

PUBBLICAZIONE:

Bollettino n.: 16/2002

SEGNALAZIONE/PARERE:

Mercato interessato: (748) Altre attività di tipo professionale ed imprenditoriale n.c.a.
(K) SERVIZI VARI

Destinatari: Presidenti delle Giunte Regionali
Presidenti dei Consigli Regionali
Presidente della Giunta Provinciale Provincia autonoma di Bolzano
Presidente del Consiglio Provinciale Provincia autonoma di Bolzano
Presidente della Giunta Provinciale Provincia autonoma di Trento
Presidente del Consiglio Provinciale Provincia autonoma di Trento
Direttori generali delle agenzie regionali per la protezione dell'ambiente

▼ Testo Segnalazione/Parere

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato con la presente segnalazione, effettuata ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, intende evidenziare la situazione distorsiva della concorrenza e del corretto funzionamento del mercato che deriva dalle vigenti normative regionali istitutive delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente (di seguito A.R.P.A.), nella parte in cui autorizzano dette agenzie ad erogare prestazioni a soggetti pubblici e privati, in concorrenza con i laboratori d'analisi ed i professionisti privati.

In particolare, l'Autorità ha rilevato che le Regioni¹¹ *[Al momento, la Regione Sardegna non ha ancora ultimato l'iter normativo per l'istituzione dell'Agenzia, mentre la Regione Sicilia ha provveduto con l.r. n.6/2001, ma il regolamento di organizzazione è ancora al parere del C.G.A.],* pur in assenza di un'espressa disposizione della l. n.61/94²² *[Trattasi del d.l. n.496/93, recante "Disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali ed istituzione dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente", convertito con modificazioni dalla l. n.61/94. In particolare, l'art.3 comma 1, recita: "Per lo svolgimento delle attività di interesse regionale (...) le medesime regioni e province autonome, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, istituiscono rispettivamente Agenzie regionali e provinciali, (...)"*. Tale legge, infatti, prevedendo, all'art.0.3, che le A.R.P.A. prestino "attività di consulenza e di supporto all'azione delle province, dei comuni e delle comunità montane", sembrerebbe escludere che i medesimi enti possano altresì erogare attività di consulenza privatistica ad enti, associazioni ed organizzazioni di natura varia.] al riguardo, hanno previsto, alcune in forma espressa, altre in via implicita³³ *[Alcune regioni, infatti, pur non prevedendo l'erogazione di servizi a titolo oneroso a favore di terzi, hanno ricompreso tra le fonti di finanziamento dell'Agenzia, anche i proventi derivanti dall'attività prestata a terzi privati.]*, la possibilità per le A.R.P.A. di offrire sul mercato, in concorrenza con i laboratori ed i professionisti privati, prestazioni a richiesta di terzi e nell'esclusivo interesse di questi ultimi, utilizzando i laboratori e le professionalità di cui esse sono dotate per svolgere la loro attività istituzionale, e cioè quella di supporto tecnico-scientifico in materia di tutela ambientale a favore degli enti territoriali.

L'Autorità ha già osservato, con riferimento alla regolamentazione delle attività degli Istituti Zooprofilattici Sperimentali⁴⁴ *[Cfr. AS 225 pubblicata in Boll. Agcm n.49/2001 e AS 173 in Boll. Agcm n.15/1999.],* che l'affidamento della funzione di controllore ad un soggetto che può contemporaneamente operare sul mercato in concorrenza con altre imprese, può assumere rilevanza, sotto il profilo concorrenziale, in relazione al pericolo che ciò conferisca allo stesso soggetto un ingiustificato vantaggio.

Infatti, nella scelta dell'impresa cui richiedere i servizi per i quali possano essere previste forme obbligatorie di controllo o di certificazione, gli utilizzatori saranno incentivati ad avvalersi del soggetto istituzionalmente preposto all'esercizio di tale funzione anziché rivolgersi alle imprese concorrenti, nella ragionevole aspettativa di precostituirsi un rapporto privilegiato con il controllore.

Peraltro, la previsione di un siffatto duplice ruolo in capo ad un soggetto appare limitare l'efficacia stessa delle attività di controllo e certificazione, potendo risultare esse condizionate da un potenziale conflitto di interessi e, di conseguenza,

essere svolte senza il rispetto del fondamentale requisito dell'imparzialità.

L'Autorità ha osservato che alcune regioni si sono mostrate consapevoli dei problemi che potrebbero derivare dalla concentrazione in capo al medesimo soggetto dell'attività pubblicistica di controllo e di quella privatistica di consulenza nei confronti dei medesimi operatori ed hanno, pertanto, previsto che lo svolgimento della seconda debba essere compatibile con la prima.

Tuttavia, l'eccessiva genericità di tale clausola di compatibilità fa sì che essa non rappresenti comunque una misura efficace a sanare gli effetti distorsivi della concorrenza derivanti dalla commistione di ruoli pubblici e privati in capo al medesimo soggetto.

Peraltro, nemmeno i regolamenti⁵⁵ *[Tali regolamenti sono sottoposti alla preventiva approvazione della Giunta Regionale.]* adottati dalle A.R.P.A., ai quali alcune leggi regionali facevano espresso rinvio, sembrano aver individuato misure idonee a risolvere concretamente il problema della compatibilità, a riprova dell'oggettiva difficoltà di individuare strumenti idonei a realizzare l'equilibrio tra le diverse esigenze.

L'unica eccezione è rappresentata dall'A.R.P.A. Piemonte la quale, nel tentativo di salvaguardare in modo efficace l'imparzialità dell'attività istituzionale, ha sostanzialmente vietato la commistione tra attività pubblica e attività privata, rendendo marginale di fatto l'effetto distorsivo della concorrenza sopra illustrato stabilendo che:

a) sono incompatibili (e quindi vietate) con l'esigenza di imparzialità nell'esercizio delle attività istituzionali le prestazioni rese a favore di privati che presuppongano sopralluoghi, pareri e valutazioni preventive su tipologie di attività soggette a vigilanza da parte dell'A.R.P.A.;

b) l'attività di consulenza esterna resa dai singoli dipendenti fuori dell'orario di servizio deve essere preventivamente autorizzata dalla Direzione Generale, sempre che non venga ad incidere sull'esigenza di imparzialità dell'ente sopra richiamata. In ogni caso, ai dipendenti che svolgono attività ispettiva e di controllo è preclusa l'attività di consulenza a favore di soggetti privati.

Con riguardo agli atti organizzativi delle A.R.P.A., non si può non rilevare inoltre che, alcuni di essi, nell'elencare le prestazioni erogabili a titolo oneroso, ne hanno addirittura individuate di ulteriori e di diverse rispetto a quelle stabilite dalle rispettive leggi regionali⁶⁶ *[E' il caso, ad esempio, dell'ARPA Lombardia la quale, in presenza di una disposizione regionale che si limitava ad autorizzare lo svolgimento di attività di "formazione ed informazione" a beneficio di privati, ha adottato in via provvisoria un tariffario relativo a prestazioni di analisi, certificazioni, valutazioni e consulenze nelle aree chimica, biologica, fisica e geologica.]*.

Pertanto, alla luce del quadro regolamentare, compendiato nelle tabelle allegate, dalle quali si evince l'assenza pressoché totale di correttivi idonei ad eliminare o marginalizzare l'effetto distorsivo derivante dalla commistione di competenze pubbliche e privatistiche, l'Autorità intende ribadire che le ARPA possono godere di un ingiustificato vantaggio concorrenziale nei confronti degli altri operatori del mercato, quali i laboratori d'analisi e i professionisti, che non risulta giustificato da esigenze di interesse generale.

Alla luce delle suddette considerazioni, l'Autorità ritiene opportuno che le Regioni e le rispettive Agenzie regionali operino un riesame della disciplina in materia di competenze ed attribuzioni di queste ultime, al fine di adeguarla ai principi posti a tutela della concorrenza, ai quali confida vorranno attenersi anche le Regioni che non hanno allo stato provveduto a regolamentare le attività delle relative Agenzie.

| | |
|--|----------------------------------|
| | IL PRESIDENTE Giuseppe Tesaro |
|--|----------------------------------|

Allegato 1.

Leggi regionali istitutive delle A.R.P.A. e relative previsioni in materia di compatibilità tra attività privatistica e attività istituzionale

| Regioni | Leggi regionali | Previsione nelle LL.RR. circa la necessaria compatibilità tra attività privatistica e attività istituzionale | Servizi che le A.R.P.A. possono erogare a terzi sulla base delle leggi regionali |
|-------------------------------|-------------------------|---|--|
| Piemonte | 13.4.1995, n.60 | sì, generica | genericamente "prestazioni", con rinvio, per una precisa individuazione, a disposizioni della Giunta Regionale |
| Valle d'Aosta | 4.9.1995, n.41 | sì, generica | consulenza e supporto tecnico |
| Lombardia | 14.8.1999, 16 | sì, con rinvio al regolamento per l'individuazione dei criteri applicativi | servizi formativi e informativi |
| Prov. Autonoma Trento | 11.9.1995, n.11 | sì, generica | genericamente "prestazioni" |
| Prov. Autonoma Bolzano | 19.11.1995, n.26 | nessuna previsione | analisi e prestazioni |
| Friuli Venezia Giulia | 3.3.1998, n.6 | sì, generica | genericamente "prestazioni", con rinvio, per una precisa individuazione, a disposizioni della Giunta Regionale |
| Veneto | 18.10.1996, n.32 | sì, con rinvio al regolamento per l'individuazione dei criteri applicativi | servizi analitici, tecnico scientifici ed informativi |
| Liguria | 27.4.1995, n.39 | nessuna previsione | genericamente "prestazioni" |
| Emilia Romagna | 19.4.1995, n.44 | nessuna previsione | genericamente "prestazioni" |
| Toscana | 18.4.1995, n.66 | nessuna previsione | genericamente "attività tecnica" |
| Marche | 2.9.1997, n.60 | sì, generica | prestazioni e servizi |
| Umbria | 6.3.1998, n.9 | sì, generica | genericamente "prestazioni" |
| Lazio | 6.10.1998, n.45 | sì, con rinvio al regolamento per l'individuazione dei criteri applicativi | genericamente "consulenze e prestazioni" |
| Abruzzo | 29.7.1998, n.64 | sì, con rinvio al regolamento per l'individuazione dei criteri applicativi | servizi analitici, tecnico scientifici ed informativi |
| Campania | 29.7.1998, n.10 | sì, con rinvio al regolamento per l'individuazione dei criteri applicativi | genericamente "prestazioni" |
| Basilicata | 19.5.1997, n.27 | sì, generica | genericamente "prestazioni" |
| Calabria | 3.8.1999, n.20 | nessuna previsione | genericamente "servizi" |
| Molise | 13.12.1999, n.38 | sì, generica | genericamente "prestazioni" |
| Puglia | 22.1.1999, n.6 | nessuna previsione | consulenza ed esami laboratorio, con rinvio, per una precisa individuazione, a disposizioni della Giunta Regionale |
| Sicilia | 3.5.2001, n.6 | nessuna previsione | nessuna previsione |
| Sardegna | in fase di elaborazione | - | - |

ALL.2.**Regolamenti organizzativi delle A.R.P.A. nelle Regioni le cui leggi contengono previsioni in materia di compatibilità tra attività privatistica e attività istituzionale**

| Regioni | Previsioni nei Regolamenti circa la necessaria compatibilità tra attività privatistica e attività istituzionale | Servizi svolti dalle A.R.P.A. a favore di terzi sulla base degli atti organizzativi delle ARPA approvati dalle Giunte Regionali |
|-------------------------------|--|---|
| Piemonte | divieto di sopralluoghi, pareri e valutazioni su attività sottoposte a controllo; separazione organizzativa tra controllo e consulenza | rapporti di prova su campioni anonimi, certificazioni di qualità di materiali e marchi previsti dalle norme e dai regolamenti vigenti, studi e ricerche |
| Valle d'Aosta | Regolamento in fase di revisione | analisi di vario tipo |
| Lombardia | non inviato | prelievi, analisi di vario tipo, referti e certificati |
| Prov. Autonoma Bolzano | non inviato | prelievi, analisi di vario tipo, anche su prodotti alimentari |
| Friuli Venezia Giulia | nessuna misura specifica | analisi di vario tipo |
| Veneto | nessuna misura specifica | analisi di vario tipo, formazione, verifiche su generatori di calore, ascensori, montacarichi, idroestrattori |
| Umbria | nessuna misura specifica, autorizzazione caso per caso ai singoli dipendenti | analisi di vario tipo |
| Lazio | nessuna misura specifica | analisi di vario tipo, svolte ancora dalle AUSL in base a convenzione |
| Abruzzo | nessuna misura specifica* | dato non disponibile |
| Basilicata | nessuna misura specifica** | dato non disponibile |

** Se non quella riferita alla programmazione annuale della quantità di prestazioni da erogare, che deve essere correlata alle risorse assegnate, alle convenzioni ed agli accordi di programma stipulati, alle priorità concordate nell'ambito degli organismi di coordinamento.*

*** Per prassi riferita, i responsabili delle attività laboristiche o comunque tecnico- scientifiche acquisiscono il preventivo parere della Direzione Generale.*

* * *