

# Azienditalia

Mensile di organizzazione, bilancio, gestione e controllo degli enti locali

## ENTI LOCALI

[www.edicolaprofessionale.com/azienditalia](http://www.edicolaprofessionale.com/azienditalia)

**5**  
2017

**La contabilizzazione delle operazioni di partenariato e la rilevanza sul "pareggio di bilancio"**

**Rifiuti urbani: la gestione oltre l'apparenza**

**L'espropriazione per pubblica utilità con procedura d'urgenza**

ANNO XXIV - MAGGIO 2017 N. 5 - DIREZIONE E REDAZIONE STRADA 1 PALAZZO F6 20090 MILANOFIORI ASSAGO



Rifiuti urbani

# Oltre l'apparenza della gestione: pensiamo al concreto

di Alberto Pierobon - Consulente di Enti pubblici, aziende pubbliche e private in materia di servizi pubblici e ambientale (\*)

Con l'approccio del "fare nel disfare" (ad uso consulenza, perizia, conoscenza) si estrapola un metodo, analizzando un caso di truffa ai danni della pubblica amministrazione, scaturita dalla gestione della frazione umida del rifiuto urbano. Tralasciamo le vicende relative all'affidamento degli appalti, concentrandoci sul dubbio circa l'alterato aumento della quantità del rifiuto raccolto, trasportato e conferito - nell'ambito del servizio pubblico - all'impianto di recupero (stoccaggio) con costi finanziati dalla tariffa comunale. Apparentemente qui tutto torna, nei conti, come nei documenti e nella narrazione/rappresentazione delle parti. L'utilizzo di una metodologia che "riattualizza" i fatti (per come pensati), nella dialettica oggetto-soggetto (del pensiero pensante), consente di aprire un ulteriore livello di analisi e di lettura (del pensiero concreto) disvelante, quantomeno, una doppia realtà (quella taroccata e quella "concreta") con i relativi meccanismi e protagonisti. È un metodo peraltro ben applicabile a diverse materie e problematiche oltre a quella specificatamente qui esaminata.

## La normalità che viene pensata si fa oggetto o teoria

È stato detto che l'idea è fatto, per cui ... "tanto peggio per i fatti!" (Hegel), che i fatti sono carichi di teorie (Popper); che non ci sono fatti, ma interpretazioni (Nietzsche), insomma che i fatti si producono artificialmente, in modo conforme all'idea. Appunto, quale idea?

Dovendo far funzionare l'apparato sociale, il diritto "normale", con le sue regole, disciplina l'attività "X" descrivendone (per normare) i vari passaggi tra i diversi soggetti.

In estrema sintesi: l'utenza del Comune (soggetto 1) produce (attività A) rifiuti organici, affidando a un gestore/appaltatore (soggetto 2) l'attività di raccolta e trasporto (attività B) degli stessi rifiuti fino all'impianto intermedio (soggetto 3) che li ammassa (attività C) per poi inviarli ad altri impianti (soggetto 4) di recupero (attività D: compostaggio, utilizzo in discarica a bioreattore, ecc.).

Il Comune, per così dire, si arresta all'impianto (soggetto 3), contabilizzando il rifiuto come fosse

stato recuperato, battezzando così una certa percentuale di raggiungimento della raccolta differenziata.

Come vedremo, rimangono nello sfondo o nell'oscurità altre attività e soggetti che possono indurci a cambiare la nostra idea sul "mondo" (di partenza e finale) di una gestione "X" che non può arrestarsi al rapporto tra i soggetti (1 + 2 + 3) come rifiuti prodotti, raccolti, trasportati e stoccati (attività: A + B + C).

Come detto, la norma funziona per semplificare e fluidificare l'agire sociale, nell'aspettativa che ognuno rispetti i tempi, la spazialità, le forme e le modalità come, appunto, in essa prefigurate. Così, alla fine, il soggetto (soggetto 3) emette fattura nei confronti del Comune (soggetto 1) per la tariffa commisurata alla quantità dei rifiuti - accettati e accertata - pesati a bocca di impianto, come trasportati da (soggetto 2), che ha presuntivamente attribuito le quantità e qualità dei rifiuti nel documento di trasporto che è il formulario di identificazione del rifiuto (FIR).

(\*) Sugli aspetti affrontati in questo scritto sia consentito rinviare al mio volume *Ho visto cose. I trucchi per rubare e truffare in Italia raccontati da un manager pubblico*, Roma, 2017 e sul tema "APRI" (analitica a posteriori con rimbalzo indiziario)

su quali vedasi "Partire dal basso per comprendere gestione e provento di un servizio pubblico", in questa *Rivista*, 5/2016, (e articoli ivi citati).

## *Esemplifichiamo:*

Le utenze comunali (domestiche e non domestiche) producono mille chilogrammi (kg) di rifiuti organici, nel totale di 10 mila kg di rifiuti complessivamente prodotti. I mille kg, se avviati al recupero, contribuiscono a migliorare la percentuale di raccolta differenziata. Quindi se oltre a questi mille kg di rifiuto organico, sono recuperati altri 4 mila kg di altre tipologie di rifiuti (es. carta, plastica, ferro, ecc.) si arriva a 5 mila kg di rifiuti differenziati, ovvero il 50% della raccolta differenziata. L'affidatario del servizio preleva i rifiuti (differenziati e non), secondo il sistema di raccolta adottato e (poiché non si ricade nel regime di esenzione del FIR) stima il peso presunto (PP) del rifiuto raccolto dal proprio automezzo, indicandolo nel FIR. Indi trasporta questi rifiuti fino all'impianto di stoccaggio (soggetto 3), il quale li pesa in ingresso (peso accertato: PA).

In questi passaggi sono ammissibili fisiologici cali e perdite di peso del rifiuto, tenendo conto delle specificità del servizio, del contesto, delle condizioni atmosferiche, ecc. Quindi: si producono mille kg, che vengono raccolti e trasportati all'impianto subendo un calo, ad es., di 20 kg per cui il peso accertato (PA) all'impianto sarà di 980 kg.

Invero, i rifiuti prodotti sono inventariati alla rovescia: dal peso accertato si attribuisce il peso effettivo a quello presunto, il peso accertato "ritorna" quindi a dare esistenza, con la quantificazione, al rifiuto prodotto dal Comune.

In altri termini: il Comune (soggetto 1) assume 1000 kg di produzione dai dati di quel che a valle l'impianto (soggetto 3) gli comunica, anche ad "assestamento" dei pesi presunti del gestore (soggetto 2). Tutti i flussi dei rifiuti si riposizionano, conseguentemente, in un sistema che materializza il dato finale (arrivo all'impianto) come se fosse quello di nascita (produzione dalle utenze comunali). Nel "vuoto" di questi passaggi e attività si possono creare quindi quantità, qualità e altro ancora.

Ma sarebbe un errore limitarsi a guardare solo quello che succede all'impianto (pur nella sua ragnatela commerciale oltre che industriale) potendo non essere questo disgiunto come "relazioni" da quel che si può fare "prima" (fase di raccolta) e pure "dopo" (fase di avvio ad altri impianti o commercianti), in un disegno articolato e complessivo dei flussi di rifiuti tracciati (e non) e dei flussi finanziari (corrispettivi, pur anche denaro "nero"). Insomma guardando alla concretezza di un pulsare che va oltre  $1+2+3$  e  $A+B+C$ . Anzi il senso di ogni singolo pezzo (azione B) come (azione C) cambia completamente riguardando al tutto di  $A+B+C+D+\dots$  e pure i soggetti  $1 + 2 + 3 + 4 + \dots$  assumono altre configurazioni in questa visione totale. Come fare quindi?

## **Il peso presunto e il peso accertato: dati da vivificare**

Se il  $PA > PP$  che dobbiamo pensare? Ad un errore? Con quale soglia di tollerabilità? Imputabile a chi o che cosa?

Per la giurisprudenza amministrativa, l'indicazione delle quantità del PP dei rifiuti trasportati dal gestore, "è considerata un'approssimazione, ciò pur valutando i limiti massimi di questi e il contesto, poiché è censurabile la presenza di macroscopiche differenze, come oggettivamente riscontrate nel peso reale dei quantitativi trattati dall'appaltatore rispetto al peso presunto dichiarato, pur anche considerando se la tipologia dei rifiuti trattati, subisca (o meno) dei cali o degli aumenti di peso, in relazione alle condizioni ambientali (quindi, N.d.R.) la norma (di regolamento) che consente alle ditte

di indicare anche il carico presunto non può essere interpretata nel senso della possibilità di indicare una cifra completamente sganciata da quella reale, pena la violazione della norma (di legge) che impone di riportare la quantità di rifiuti trasportata nel formulario di identificazione rifiuti" (1).

Sul FIR l'appaltatore (soggetto 2) dichiara il peso presunto del rifiuto (PP), mentre l'impianto (soggetto 3) indica il peso accertato (PA) del rifiuto. In questo si guarda al "particolare" (il singolo trasporto di cui al FIR), però spesso (vedasi oltre) non tralasciando il suo insieme e l'andamento storico (la tendenza).

Il "contenitore" (quello delle utenze, quello dell'automezzo) viene "movimentato" per cui il contenente e il contenuto nella loro presupposta coerenza (tipologia, volume, peso, ecc.) possono portare ad altro. Il soggetto (soggetto 2) può considerarsi anche quale molteplicità di autisti e addetti, qui ricondotti nel particolare sintetico del FIR (come pure del sintetico dei particolari che è il MUD: dichiarazione annuale dei rifiuti), che è il portato dell'organizzazione delle attività temporalizzate e spazializzate, secondo modalità e (appunto) "movimenti" (viaggi, uomini, mezzi, risorse), sismografati in documenti (anche interni, anche nella certificazione dei processi, ecc.). Però tutto questo sistema può venire costruito in modo diverso, ove esso sia funzionalizzato al profitto illegale.

La realtà apparente è, infatti, data dalle cose, attività, persone, ma anche da linguaggi e categorie, etc. tutti intenzionalmente orientati e misurati - a un certo fine - perfino reinventandosi.

Eccoci ad un altro reale! Tutti questi elementi ("irreali") cioè le "cose" (quantità - qualità - denaro) e

(1) Sentenza TAR, Lombardia, Brescia, Sez. 1, 13 ottobre 2010, n. 4526.

le “persone” (comune, gestore, impiantisti, altri) vanno dialettizzati attingendo anche ad ulteriori modi, forme e “fonti” (i contratti, flussi di denaro, i protocolli tecnici, processistica, ecc.), il tutto in un pensiero vivificante che (interiorizzato con l’esperienza) meglio rende possibile attribuire al tutto un “senso”. Non va infatti dimenticato che questi oggetti (e tutto quel che fa da “contorno”) esistono come dati, proprio perché esistono dei soggetti “dante”, che li fabbricano e li rappresentano come reali, attribuendo loro un senso deviato.

Se ci si ferma alla “normalità” del pensiero usato per la mediocrità o per la burocrazia, supportandola con documenti e procedure, si rimane prigionieri di quel modo e mondo di rappresentazioni. I “dante” assumono un presupposto di pensiero, sviluppandone il sillogismo, conducendo l’uomo medio in uno stretto percorso, guidandone il ragionamento (2).

Occorre pertanto, col coraggio del pensiero e la ricerca di un senso diverso dei fatti/atti, cambiare i presupposti, spezzare i sillogismi, insomma andare fuori paradigma.

### Materiali che sono fantasmi o vere esistenze?

Non è quindi automaticamente vero che il camion (soggetto 2) carichi e trasporti (azione B) nel complesso mille kg di rifiuti organici in quanto prodotti (azione A) dalle utenze di (soggetto 1). Il peso, come detto, potrebbe essere intenzionalmente “gonfiato”, tra altro (3), con l’inserimento di altri rifiuti (della stessa tipologia o diversa) di altri soggetti (diverse utenze o diversi comuni) e questo potrebbe avvenire già inserendoli nell’automezzo in sosta nel cantiere dell’appaltatore; oppure caricandoli nell’automezzo in transito (nel percorso ortodosso o deviato); o ancora, nel momento in cui l’automezzo sta per conferire il materiale all’impianto; e

così via. Qui ci si trova ancora nel rapporto 1-2 e A-B che però implica altri rapporti e una nuova identità di tutti i singoli elementi.

Il rifiuto attribuito al Comune potrebbe essere così un “fantasma” (che è oggettivamente soggettivo) ad es. si crea, presso l’impianto, un *surplus* di 500 kg. I conti quadrano grazie agli altri flussi di rifiuti introitati dall’impiantista (o chi per esso) *aliunde*. Qui possono essere coinvolti - in un condiviso disegno di dare esistenza al fantasma - oltre l’impiantista (soggetto 3) e l’appaltatore (soggetto 2), altri soggetti (n) che rimangono nell’ombra (commercianti, intermediari, affaristi, *broker*, ecc.).

La catena delle attività “A - B - C” viene a saltare per effetto delle intenzionalità “esterne” al cosiddetto paradigma legale. I soggetti (soggetto 2) e (soggetto 3) potrebbero essersi accordati per far lievitare i flussi finanziari e/o le quantità-qualità di materiale, ma in modo tale da far apparire il tutto perfetto e coerente: nella contabilità, nei comportamenti tenuti, nel rispetto della legge.

Spesso entrano (anche in modo implicito) nell’accordo criminoso, anche un ulteriore impianto (soggetto 4) e gli altri soggetti (n) (sommersi nei vari passaggi). Risintonizzando (dall’indietro, dall’alto, dal basso, da ogni parte), soggetti, oggetti e attività, si apre un ... nuovo mondo.

### Inattualità dell’ordinario (forma e causalità)

In generale, l’anomalia si acciuffa nella straordinarietà e superando le apparenze, ovvero nello scarto tra lo “inatteso” e la normalità (della media che è convenzione: ad es. si veda il taglio delle code della distribuzione gaussiana) come causalmente e probabilisticamente “attesa” (4). Va qui disepellita la vera motivazione di questo teatro.

Spesso i calcoli, le misure, le quantità, le forme, lo spazio e il tempo sono effetti della volontà, non

(2) Non rientra nell’economia del presente scritto affrontare la coerenza strutturale interna alle relazioni tra le varie proposizioni dei sillogismi. Il sillogismo (già notava Gentile) falsifica la varietà del reale, partendo da un universale per arrivare al particolare, in una sorta di circolarità. È solo la totalità del sillogismo che è realtà piena e concreta. Il particolare, come l’astratto, non possono rimanere soli. Ogni sillogismo tende a risolvere gli individui concreti in specie, essendo un sistema di relazioni tra individuo, generi e specie. Anche qui possiamo capire se il fatto “A” è intellegibile rispetto alla sua causa, pur essendo in relazione con “B”. Per capirci: la intellegibilità della morte di Socrate non è nella mortalità dell’uomo, ma in quanto Socrate è un uomo, ossia principio e causa della mortalità. Quindi la realtà non si determina da un “A” sillogistico, bensì nel totale del sistema dell’esperienza, perché questo “A” va letto “assieme” ad altri, ovvero A+B+ C+D, ecc. È infatti questa to-

talità a far essere “A” (non come semplice identità tautologica “A=A,” come neppure per l’altra tautologia per cui “A non è B”). E non è più il “vecchio” “A”, che in questa relazionalità, per così dire, si “potenzia”. Tutto questo perché l’esistente è il reale dell’esperienza, cioè realtà piena e concreta, pur anche se contraddittoria. Insomma, è la vita!

(3) L’alterazione del peso può avvenire anche senza infilare rifiuti nel contenitore dell’automezzo, bensì intervenendo sulla “tara”, ad esempio: collocando catene da neve nell’abitacolo od altri oggetti pesanti, tenendo - durante la pesata del carico - in cabina guida due autisti, riempiendo i serbatoi di carburante, e così via.

(4) Si rinvia al nostro “Ambiente: nuove opportunità per tecnici, consulenti e periti”, in due parti, pubblicato in: *L’Ufficio Tecnico*, Santarcangelo di Romagna, rispettivamente nn. 11-12 del 2015 e nn. 1-2 del 2016.

della causa. La causa/effetto (C/E) non è esterna al pensiero causante, essendo una relazione (ad es. tra quantità, qualità e modo). Quindi se un fatto viene riportato al giudizio, lo si nega come fatto, cosiccome può avvenire per la C/E. La C/E potrebbe essere una esperienza condizionata, che però viene meno con l'incondizionato, che (si ripete) si pone per il solo fatto di essere pensato.

Proprio per questo occorre decifrare la realtà con altri strumenti, con altri pensieri.

Il diritto che guarda alla patologia (alle sanzioni, al penale, ecc.) è stagnante se non nuota o pesca in queste sorgenti: spesso i controllori si riducono a guardare se i soggetti "ufficiali" (soggetti 1-2-3) che rivestono un ruolo per la contabilità pubblica, adempiono (totalmente o parzialmente) a quanto viene previsto, ossia se le attività (attività A-B-C) procedono (o non) nella loro scansione, ma (si badi) per come il fatto viene pensato e atteso.

Le carte, i numeri, le quantità e qualità quasi sempre sono coerenti tra di loro e per sé stesse. Quindi se la quantità dei rifiuti, come misurata e fatturata, viene artatamente aumentata, generando un danno erariale, con un altrui profitto, per disvelare questa realtà occorrono altri grimaldelli.

Infatti, ove si rimanga chiusi nel sistema del pensiero degli oggetti e dei soggetti, nelle relazioni lineari e schematiche disegnate dalla letteralità della regola, viene a sottoscrivere e ricalcarsi il presupposto assunto proprio da quel sistema pensato in quella struttura sillogistica (o deduttivo o altro) senza però oltrepassarlo con uno sguardo totale. Una sintesi di sintesi no?

### **Un particolare tra i particolari. Il molteplice si riconduce all'Uno?**

Il particolare dei viaggi, filtrato con il dato degli autisti (nominativi) e degli automezzi (targhe, portata, ecc.) correlato al PP/PA, può forse evidenziare dove nidificano le anomalie nei viaggi, attribuibili a taluni autisti (Tizio e Caio rispetto a Sergio e Antonio) e l'utilizzo anomalo (o non) degli automezzi - che sono dei "contenitori dinamici" la cui

capacità può convertirsi in volume, con il peso specifico - incrociando il dato del numero dei viaggi, delle tratte di percorso, degli orari, dei pesi presunti, dei pesi medi per viaggio, confrontando poi i dati tra di loro in diversi orizzonti temporali e per più comuni o appalti.

Si potrà altresì verificare se l'automezzo raccoglie rifiuti da altre utenze (non domestiche o di altri comuni), se il percorso effettuato è congruo e logico anche nei tempi e nei percorsi, se vi sono anomalie dovute a periodi temporali (giorni di mercato, picchi di stagionalità, etc.), se il peso medio cambia secondo percorso e autista, se l'appaltatore fa effettuare certi o maggiori viaggi ad un autista rispetto ad altri, e così via.

Assume interesse il fatto che il peso presunto del rifiuto nel FIR sia scritto a mano, oppure sia automaticamente riportato a computer, e con quale criterio e forma. Ognuno si avvede come, un peso *ex ante* stimato e riportato serialmente, consenta al gestore di programmare (*rectius*, di costruire) anche tutti i flussi successivi: cioè il momento e mondo del "dopo" (degli impianti) che si salda con quello quasi istantaneo della raccolta e trasporto, per arrivare al "prima" della raccolta, cioè alla produzione (5). Insomma, da questo punto di vista, un mondo alla rovescia.

I documenti e le informazioni vanno quindi interpretati in una nuova dialettica (*shadow*), fuori dal causalismo lineare e preordinato. Il che conferma che la misurabilità, la prevedibilità e la gestione non seguono qui una causalità, derivando piuttosto da un pensiero e fine criminoso.

### **Allargare la circonferenza (spaziale, temporale, idealizzata) serve**

I "giochi" qui effettuabili possono combinarsi creativamente, per oggetti e per soggetti e nelle loro relazioni con altri.

Ad esempio, la quantità e qualità dei rifiuti cambiano se vengono annaffiati, miscelati con altri, aggiunti a rifiuti simili di altre utenze (6) e così via.

(5) E qui, appunto, torna il ruolo primario svolto dall'autista, come pure degli uffici del gestore, che predispongono i FIR. Gli impiegati (agli ordini dei caporioni) potrebbero in un qualche modo "schermarsi" rimettendo all'autista o all'impianto finale la "colpa" circa quanto viene dichiarato come PP e PA. In questo contesto, il dato dell'autista consente di osservare se ricorrano (o meno) siffatti *modus operandi*, solo per talune persone e non per altre. Ad esempio, se lo scarto tra PP/PA si verifica costantemente o non, con che frequenza, se vengono acciò utilizzati soprattutto certuni nominativi rispetto ad altri, se poi questi autisti svolgano servizio solo in prefissati periodi o

per specifici tragitti e/o solo nei confronti di taluni produttori (ad es., per le utenze assimilate) e così via.

(6) che potrebbero essere grandi produttori di umido, quali ristoranti, hotel, supermercati, centri commerciali, catene di *fast food* e così via. Secondo la nostra esperienza professionale, i gestori dei servizi di raccolta rifiuti, possono accordarsi con questi soggetti privati, a "compensazione" di altre utilità: ad esempio, per l'ospitalità della dirigenza aziendale o di altri, per erogare le cene sociali aziendali - in prossimità festività natalizie e altre -, se non addirittura quali forme carsiche di sponsorizzazioni a squadre di calcio e/o ad associazioni locali a

Se allarghiamo la circonferenza dei “fatti” esaminati, dall’impianto intermedio (soggetto 3, attività C) a quello finale (soggetto 4, attività D), potrebbero emergere altri flussi quantitativi e qualitativi di rifiuti “neri”, che vengono “sbiancati”, collimanti con la differenza PP/PA e/o per cali/perdite, etc. Il soggetto (4) potrebbe fare *trade-off* con (soggetto 3), o con altri soggetti intermedi (visibili o invisibili: commercianti, affaristi, etc.) sempre in un sistema coerente, lineare e tetragono nei conti e misure.

Insomma, la quantità e la qualità, e il parallelo flusso di denaro, sono elementi di un progetto che non appare. I documenti rappresentano le “astrazioni”, cioè l’irreale reinventato entro quel pensiero. Solo elevandosi oltre quel sistema, confrontando questo astratto col concreto, vengono allo scoperto i rapporti dissimulati non solo tra i soggetti (soggetti 1 - 2 - 3 - 4), nelle attività (azioni A - B - C - D), ma ... molto altro ancora.

Se si analizza l’impianto (soggetto 3) considerando una prima “*black-box*” (flussi in *input/output*) e l’impianto (soggetto 4) come un’ulteriore *black-box*, ricostruendo le forme di relazione tra loro e/o di interiorizzazione dei flussi, riaffiora il concreto (che è coperto dall’astratto di quel pensiero, di quella scienza come pensata). Solitamente, a tal fine, nell’ambito delle analisi, si richiedono i bilanci di massa, la loro movimentazione, ma - per quanto osservato - ciò non basta (7).

Di nuovo: in una siffatta rappresentazione i fantasmi vengono creduti (anche per fede) come realtà,

in quanto sono la produzione dello schema mentale della burocrazia, indotti psicologicamente. Si ha fede e certezza nei dati e nei documenti proprio perché sono stati conciliati tra loro e non presentano contraddizioni (almeno per la comunità ufficiale degli esperti).

Tra i documenti che possono qui rilevare, giova soffermarsi sull’autorizzazione dell’impianto intermedio di stoccaggio (soggetto 3), perché nelle alternative operazioni di stoccaggio (R12 o R13) residua una certa discrezionalità per la gestione dei flussi interni, nel limite (appunto) delle prescrizioni autorizzative (8).

Così, gli impianti nella loro attività di trattamento possono “trasformare” i rifiuti, a tacere della problematica dei sovvalli, degli scarti, del saldo dei rifiuti in entrata/uscita/giacenza, ovvero del bilanciamento dei flussi dei rifiuti, dedotti i cali fisiologici (a fine esercizio) ecc. (9).

Da questi flussi (esterni, ma anche interni) ci si aspetta che un rifiuto organico con il CER 200108, conferito (*input*) per un’operazione di recupero (la messa in riserva: R13), esca (*output*) con il medesimo codice, non - ad es. - con il codice *passepourtout* CER famiglia “19”.

Inoltre, occorre capire se l’impianto finale effettivamente riceve (*input*) dei rifiuti che sono recuperabili e/o se nel suo ciclo di trattamento (interno) esso - impianto - li recuperi effettivamente e prevalentemente (il che si verifica negli *output*, anche nel loro differenziarsi: es. sottoprodotti, materie prime secondarie, prodotti trasformati, ecc.).

fronte della gratuità del servizio reso dall’appaltatore al soggetto privato. Infatti, l’appaltatore cerca di ingraziarsi e/o rendere dei favori all’amministrazione comunale, non senza ramificarsi nel tessuto sociale-economico, ciò allo scopo di ottenere consenso e “accreditarsi”. Questi produttori diventano “clienti” dell’appaltatore che potrebbe svolgere il servizio utilizzando quello che già svolge nell’ambito pubblico, con fatturazioni parallele per servizi resi *jure privatorum*, fuori dalla privativa (dal monopolio legale del servizio). Al di là della forma, questi produttori consentono all’appaltatore di “fabbricare” oggetti e soggetti per costruire i fatti secondo, appunto, la loro idea e fine.

(7) Nell’impianto le cose si “aggiustano” in vari modi: con la quantità delle perdite (es. del percolato che potrebbe venire intercettato nell’apposita pavimentazione per poi venire trattato; con l’evapotraspirazione, lasciando i cumuli dei rifiuti umidi all’aperto subendo una perdita fisiologica di peso; ecc.); con la miscelazione con altri rifiuti di diversa composizione, pur sempre etichettati/qualificati come rifiuti umidi (es. quelli da mercato ortofrutticolo rispetto ai rifiuti domestici); con il trattamento di altri rifiuti contabilizzati “al ribasso” in entrata (al contrario di quanto avviene col comune), per poi venire “riuniti” ai rifiuti comunali, “sbiancandone” la provenienza e le quantità che vengono attribuite, appunto, nella differenza, al Comune. Senza poi considerare gli aspetti “qualitativi” che possono dire altro.

(8) Una recente sentenza del TAR Friuli Venezia Giulia, Sez. I, 16 marzo 2016, n. 89, afferma che le operazioni preliminari di recupero, quali la cernita, la selezione, la frantumazione, la macinazione e la riduzione volumetrica dei rifiuti rientrano nella voce R13, non necessariamente nella voce R12. La nota ufficiale introdotta alla voce R12 dell’Allegato “C” del D.Lgs. n. 152/2006 per il giudice incide solo sulla R12. La definizione di R13 riguarda la “Messa in riserva di rifiuti” (stoccaggio statico di rifiuti) mentre l’operazione R12 contempla lo “scambio di rifiuti per sottoporli ad una delle operazioni indicate da R1 a R11”. La nota alla R12 (allegato “C”: che - si badi - riporta un elenco non esaustivo delle operazioni di recupero) prevede che “in mancanza di un altro codice R appropriato, può comprendere le operazioni preliminari precedenti al recupero, incluso il pretrattamento come, tra l’altro, la cernita, la frammentazione, la compattazione, la pellettizzazione, l’essiccazione, la triturazione, il condizionamento, il ricondizionamento, la separazione, il raggruppamento prima di una delle operazioni indicate da R1 a R11”. Le particolari condizioni cui è sottoposta l’attribuzione del codice R12 sono la mancanza di un altro codice appropriato e lo svolgimento di un “pretrattamento”.

(9) Cfr. A. Pierobon, “*Il SISTRI come governance dei rifiuti? Ortopedie, dermatologie, chirurgie, immunologie (parte 1)*”, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell’ambiente*, Roma, n. 6/2011, pag. 396.

Spesso - come già osservato - si confondono i diversi flussi in entrata. Sia quelli per così dire "in bianco" e tracciati, sia quelli "paralleli" "in nero", non tracciati, sia anche attribuendo questo materiale in "nero" a quello "bianco", con il cosiddetto "sbiancamento", che riguarda sia la parte fisica e - molto probabilmente - anche quella economico-finanziaria.

Ancora, siamo sicuri che tutti questi rifiuti siano veramente poi avviati al corretto trattamento finale? Altri soggetti (n), consulenti, commercianti, intermediari, *broker*, ecc. potrebbero fare, come dire ... il "lavoro sporco", mediando tra più parti, trovando o facendo concludere accordi tra i vari soggetti "ufficiali" (non solo 2, 3, 4... n, talvolta pure 1), in un sistema "poroso".

Ecco perché l'apparente coerenza formale documentale e contabile diventa una specie di dito nell'occhio che acceca o disorienta, impedendo di allargare lo sguardo all'analisi e al suo spessore qualitativo (di sintesi della sintesi).

### Quantità-qualità e denaro cambiano con i contratti?

Ove l'appaltatore sia stato incaricato per più Comuni, con contratti diversi, meglio si possono comprendere i fantasmi o i diversi scenari ipotizzabili (anche grazie alle sussidiazioni incrociate, bianche o nere che siano) tra i diversi Comuni e soggetti. Ad es., quando (soggetto 2) attribuisce parte dei rifiuti di (soggetto 1) o di altra utenza non comunale, ad altri Comuni o utenze. Ciò può avvenire laddove il primo Comune nel contratto di appalto delega il gestore ai corrispettivi di consorzio filiera CONAI, per i rifiuti da imballaggio primario e secondario, non prevedendo ciò nel contratto del secondo Comune. Quindi, l'appaltatore opera nei due comuni (con due diversi contratti): egli potrebbe avere interesse a maggiorare quali-quantitativamente i rifiuti da imballaggi raccolti convogliandoli (e contabilizzandoli) verso il primo Comune, proprio perché i ricavi derivanti dalla cessione di questi rifiuti rimangono (per effetto delle pattuizioni contrattuali, della delega, ecc.) in capo al gestore.

Così, paradossalmente, si potrebbero riscontrare minori quantità di rifiuti da imballaggi nel secondo Comune e maggiori nel primo Comune, senza poi

considerare altre evenienze (10), se e in quanto pattuite tra parti, come previsione di premialità al gestore (per il raggiungimento di macro obiettivi nella raccolta differenziata) o, all'inverso, come sanzioni o riduzioni di corrispettivi (nel non raggiungimento di una predeterminata diminuzione dei rifiuti avviati allo smaltimento), e così via. In altri termini, i flussi materiali cambiano (financo quantità e qualità) proprio per effetto delle previsioni contrattuali che orientano i fatti e la gestione a uno scopo diverso (come pure i documenti).

### Le sintesi delle sintesi: eureka!

Le analisi e la sintesi delle analisi rischiano di trattenerci entro il sistema pensato, ove non si ricorra a sintesi "superiori" che recuperano dall'esterno questi ulteriori elementi di riflessione.

Ad esempio, confrontando il dato dei rifiuti organici prodotti dal Comune, nelle varie tipologie, distinguendo quelli raccolti e quelli da autocompostaggio (che costituiscono il rifiuto umido differenziato: quindi una parte del successo della raccolta differenziata). Analizzando questi dati si può osservare il *trend* nei vari anni della produzione del rifiuto organico e la sua interna composizione, sussumendolo nel dato complessivo di produzione (quello derivante *ex post* dagli impianti, come PA e quindi dato esogeno) e in quello della raccolta differenziata (anche *pro-capite* abitante distinta per frazione di rifiuto: dato parimenti esogeno per conseguenza del PA).

Con questa sintesi che pensa l'esterno in un nuovo "esterno più ampio", cioè dove si guarda all'insieme ( $1 + 2 + 3 = A + B + C$ ) in un modo diverso, non solo rovesciandoli ( $C - B - A = 3 - 2 - 1$ ) e vedendo il cambiamento della qualità e quantità dei rifiuti, nella dinamica e modo dei singoli elementi, bensì aprendo (appunto) ad altro.

Potremmo avere così conferma che il flusso dei rifiuti organici intercettati (azione B) dall'appaltatore (soggetto 2), nonostante l'emergere del rifiuto autocompostato (che modifica - si tratta di vedere come - il flusso PA da 3 verso 2 per poi giungere a 1), e in controtendenza alla raccolta differenziata degli altri flussi (che aumentano ma in modo congruo e sintonico), nel suo "particolarismo" e separatezza di rappresentazione partigiana di (soggetto 2) e di (soggetto 3), mostra l'esistenza di una sorta

(10) Quali conferire rifiuti "neri" prodotti da altri soggetti nel flusso dei rifiuti "bianchi" ceduti al sistema pubblico. Esempio: il gestore ha una platea di propri clienti che producono materiale che sul mercato vale euro/tonn. 40, decide di raccogliarli

senza censirli e imputarli correttamente ai suddetti clienti. I rifiuti vengono quindi attribuiti al Comune dove il gestore gode della delega e dei ricavi da corrispettivi, che li "sbianca" ottenendo un ricavo e sistemando i conti.

di “zoccolo duro”. Nel senso che (a parità di 50% della raccolta differenziata) se nell’anno “X” abbiamo mille kg di rifiuti umidi e negli esercizi successivi ( $X + 1$ ,  $X + 2$ ,  $X + n$ ), per effetto dell’auto-compostaggio abbiamo un totale di duemila kg di rifiuti umidi [1500 kg come PA di (2 - 3) e 500 kg da autocompostaggio da un (soggetto 1) che non è il (soggetto 1) di prima, in quanto eccedente al PA], sorge il dubbio che questa quantità di 1500 kg (con il *plus* di 500 kg creato dall’impianto) sia un *quantum* che (2 - 3 ... n) non “vogliono”, come dovrebbe attendersi, con l’avvio nel tempo dell’auto-compostaggio, far diminuire. Non si realizza, quindi, nel dato “produzione” rifiuti di (soggetto 1), quella “compensazione di massa” tra rifiuto organico da PA e rifiuto organico da autocompostaggio, proprio guardando alla composizione “interna” del totale rifiuto prodotto e mettendola in relazione come parti, per sé stesse e con altre, e con il totale del dato della produzione (anche nel rapporto tra rifiuto differenziato e indifferenziato).

Potrebbe addirittura accadere che il dato (del rifiuto umido raccolto dal gestore) abbia un diverso andamento (*ceteris paribus*) in diversi periodi e per diversi Comuni. Di qui l’importanza di ampliare la visione sintetica ad altri mondi contigui, spazialmente e temporalmente, normalizzando taluni dati (esempio del sistema di raccolta, della rilevazione dei costi/ricavi, ecc.).

Acquisendo altre informazioni tale anomalia potrebbe derivare da un altro “esterno” che conferma la rivisitazione in questa chiave dei dati esterni-interni analizzati. Ad es., la novazione dell’appaltatore (con il nuovo che inaugura una corretta gestione), come più ficcanti controlli del Comune o di altri enti che impongono ai soggetti (soggetti 2 + 3) di “cambiare rotta” per non farsi trovare in flagranza nella *mala gestio* perpetrata. Donde, il dietrofront di (soggetti 2 + 3) nel gonfiare i dati ( $B + C = PP/PA$ ), che creavano fantasmi di rifiuti, proprio nella comune finalità di aumentare fatturati verso (soggetto 1) e profitti (di 2 - 3...n).

Ecco perché non solo i dati e le analisi vanno vivificate, bensì superati, attribuendo loro un senso che deriva dall’esperienza e coscienza piuttosto che da formule e scienza.

## Manipolabilità del mondo: e il pensiero?

I rifiuti nascono e muoiono, entrano ed escono dai conti e dai documenti, nella luce dell’apparenza creata secondo una volontà criminale. Il passaggio dall’inesistente all’esistente, e viceversa, come variamente realizzabile, è un fatto che va portato alla luce, più che interpretato.

La tecnica (nelle sue manifestazioni) consente di manipolare le cose, soprattutto, creando la fede che il mondo è manipolabile e mediabile. Ciò avviene grazie soprattutto alle presupposizioni utilitaristiche e scientiste di un pensiero - come visto - astratto, sillogistico, ipotetico deduttivo (11).

In questa realtà tutti noi ci intestardiamo nel voler trovare le soluzioni ai problemi che si pongono, con i criteri logici di fondamento, che sono: il principio di identità (PI), il principio di non contraddizione (PNC) e il principio del terzo escluso (P3E) (12).

Ma la vita è altro, non è un *aut-aut*. Le opposizioni vanno integrate dialettizzando il rapporto oggetto-soggetto, oggettività-soggettività, riportando a unità la molteplicità delle categorie distinte o separate, in una visione che talvolta ci sorprende, che ci mette in crisi.

La prassi migliore si fa nel disfare continuo, nel ricercare in modo aperto, ripartecipando (se così si può dire) i concetti - “tra” gli oggetti e soggetti - nell’esperienza viva. L’interprete chiunque esso sia, deve cercare di superare la separatezza e la separabilità dei singoli dati, che vengono “verniciati” dalla dottrina, dall’ideologia - da quanto ci propinano in varie sedi e in varie salse- in un tutto. Il “nuovo” tutto (o pensiero che cambia la realtà) ci porta a una diversa lettura dei dati separati. Ad es. quelli di ( $1 + 2 + 3 = A + B + C$ ) solo se isolati a sé stessi, nel loro mondo rappresentato, corrispondono alla loro semplice addizione, non però corrispondono al tutto come “ripensabile” ( $1 + 2 + 3 + 4 + n = A + B + C + D + \dots$ ). È nel sistema del pensato e del voluto dalla norma in modo “secco” (arido) che questi elementi ( $1+2+3=A+B+C$ ) sembrano logici, corretti e coerenti, essendo interrelati, l’un l’altro, in un previsto sistema di controllo e di tracciabilità, come pure nell’organizzazione dei soggetti interessati dalla gestione di cui trattasi (ad esempio: FIR, registro carico/scarico, dichiarazione annuale ambientale o MUD; impianti inter-

(11) Come pure ricorrendo alla statistica, che è una autoregolazione dei dati (H. Gadamer).

(12) Com’è noto, per il (PI):  $A = A$ , come identità astratta, propria della logica (per cui è come  $1=1$ ). Il PI si integra per il

PNC che distingue:  $A$  non è non  $A$ . Infine, il (P3E):  $A$  non è  $B$ . Il (P3E) fa comunità con il (PI) e il (PNC), essendo una sintesi di dualità e di simultaneità.

medi, impianti finali, contrattualistica, protocolli tecnici, ecc.).

Va quindi evitata l'interferenza dell'astratto sul concreto (che può essere una scorrettezza vera e propria) guardando a quali siano i "fatti" creati, e a come essi rispondano a una qualche "idea", superando quindi quella realtà creata e rappresentata, in una nuova sintesi concreta che va oltre l'analisi dei particolari.

In altri termini, i fatti come esaminati possono essere un prodotto artificioso, fabbricato ad arte, per seguire - nell'allocazione, sistemazione e rappresen-

tazione, anche ricostruita *ex post* di oggetti, soggetti, relazioni - un qualche "scopo" che va disvelato rapportando l'astratto al concreto.

Ecco che vivificare - con la nostra esperienza e coscienza - gli oggetti e i soggetti, pensando gli stessi dinamicamente, in un'unica totalità, considerandoli nelle loro aperte relazioni e infiniti collegamenti (non solo diritto e discipline di settore, ma anche: finanza, contrattualistica, contabilità, fisco e burocrazia) ci consente un'analisi disvelativa del mondo reale, grazie a un pensiero che sia, finalmente, concreto.

LIBRI

Disponibile in E-BOOK



Wolters Kluwer,  
novembre 2016  
pagg. 634, Euro 18  
Codice e-book: 00201603  
ISBN (ebook):  
978-88-217-5720-4

**Per informazioni e acquisti**  
• On line [www.shopwki.it](http://www.shopwki.it)  
• Servizio Informazioni Commerciali  
(tel. 02.82476794  
fax 02.82476403)  
• Agente di zona  
• Librerie professionali

**COLLANA:** Pubblica amministrazione ed Enti locali

## LO SPORTELLO UNICO PER LE ATTIVITÀ PRODUTTIVE

**Gestione del procedimento con la nuova conferenza di servizi e con la nuova Scia - Progettazione del servizio e Controllo di gestione**

di Claudio Facchini

Il volume sviluppa, approfondendolo, il tema dello **Sportello unico per le attività produttive - SUAP**, quale strumento di semplificazione amministrativa delle **politiche di sviluppo locale - procedimento unico**, nonché occasione per consolidare il **ruolo del comune**, soggetto attivo nella regia dello sviluppo economico locale. Il contesto è quello dell'economia globale, nel quale anche amministratori e funzionari dei comuni devono assumere questa dimensione come punto di riferimento della loro azione, con la finalità di portare a sistema una serie di interventi che, fino ad oggi, sono stati realizzati in modo frammentato e che invece vanno organicamente collocati all'interno di **politiche economiche locali strutturate**. L'analisi della disciplina del **SUAP** fornisce un valido supporto per fronteggiare nuove sfide, come l'**autogoverno competitivo dei sistemi locali, tanto da trasformare, attraverso il processo di semplificazione, la P.A. da vincolo a fattore di promozione**.

**Offre** al contempo una serie di **spunti operativi sulle modalità attraverso le quali guidare la trasformazione, sulla possibilità da parte dei comuni di affermare una propria identità con le mode- ste risorse a disposizione, sulla forma-**

**zione delle nuove professionalità capaci di guardare e guidare il sistema nel suo insieme e sul come investire sulle risorse immateriali:** formazione, creazione di infrastrutture, gestione dell'immigrazione. Gli operatori dei comuni e delle pubbliche amministrazioni coinvolte nel procedimento unico potranno, in sintesi, trovare **strumenti operativi di lavoro efficaci e flessibili**, quali l'elenco dei **procedimenti rivolti alle imprese** di competenza dei comuni, da pubblicarsi sul **sito web**; le informazioni che il **SUAP deve fornire agli utenti**; l'analisi e le indicazioni fondamentali fornite dalla **giurisprudenza**; **l'evoluzione della disciplina dello Sportello unico** e le **normative regionali**; lo **Sportello unico telematico**; le **metodologie di controllo della gestione e modelli organizzativi**; la **misurazione degli oneri amministrativi** che gravano sulle imprese e gli **strumenti per la riduzione della burocrazia**.

In evidenza, inoltre, tematiche contigue quali la **Scia**, la **conferenza di servizi**, la **Direttiva servizi**, l'**autorizzazione paesaggistica**.

La **riflessione teorica** è accompagnata dall'esposizione di **numeroso esperienze pratiche** che forniscono interessanti spunti applicativi.