



**APAT**

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

**I PRINCIPI GENERALI DEL CONTROLLO AMBIENTALE NELLA  
NORMATIVA EUROPEA IPPC**

Relazione per il Convegno “L’evoluzione dei controlli ambientali in Italia ed in Europa”  
Bologna, febbraio 2004

*Eugenio Lanzi*  
*Arpa Emilia-Romagna*  
*elanzi@sc.arpa.emr.it*

*Alfredo Pini*  
*APAT - Dipartimento Stato dell’Ambiente e Metrologia Ambientale - Servizio IPPC*  
*Via V. Brancati, 48 - 00144 Roma*  
*pini@anpa.it*

Il controllo, secondo la dottrina giuridica, costituisce una forma di verifica della conformità di un dato oggetto (impianto, apparato, attività, prodotto) ad un paradigma normativo predeterminato. Può essere svolto in forma *preventiva*, anticipando la realizzazione dell'oggetto e valutandone anticipatamente i requisiti sulla base del progetto, o in forma *successiva*, una volta che l'oggetto è stato posto in opera.

Non sfugge al lettore come non possa esserci (o comunque sia abbastanza difficile) azione di controllo senza un’opportuna azione di monitoraggio, se con il termine monitoraggio si intende la rilevazione sistematica delle variazioni di una specifica caratteristica chimica o fisica di emissione, scarico, consumo, parametro equivalente o misura tecnica. Il monitoraggio si basa su misurazioni e osservazioni ripetute con una frequenza appropriata, in accordo con procedure documentate e stabilite, con lo scopo di fornire informazioni utili.

Il controllo dunque, basato su opportuni monitoraggi, rappresenta l’insieme delle procedure e delle tecniche che consentono, per un verso, di mantenere una conoscenza continua e d’insieme sull’evoluzione dei parametri ambientali di rilievo per l’esercizio di un impianto e, per altro verso, di costituire la base informativa per l’azione di verifica di conformità alle normative ambientali vigenti.

La più recente legislazione ambientale, nazionale e comunitaria, ha ulteriormente esaltato la natura complessa ed il valore strategico dei controlli, come completamento del regime amministrativo al quale sono sottoposte le attività e gli impianti ad elevato

impatto ambientale. Per la unione europea lo strumento principe di prevenzione dell'inquinamento, nell'ambito del sistema produttivo, è "l'autorizzazione ambientale". L'imposizione dell'autorizzazione ambientale comporta l'obbligo della pubblica amministrazione di effettuare indagini preliminari e, dopo l'eventuale rilascio dell'autorizzazione, indagini successive e controlli onde verificare il rispetto delle prescrizioni e condizioni imposte.

In tal senso, vale l'assunto che l'autorizzazione non può prescindere dai controlli e che non esiste azione mirata e consapevole di controllo senza autorizzazione.

Il piano dei controlli di un'azienda sarà fondamentalmente sotto la responsabilità del gestore ma potrà prevedere azioni da parte dell'autorità competente per i controlli.

Per altro, l'autorità competente per i controlli dovrà affrontare e pianificare l'insieme delle azioni su tutti gli impianti di propria competenza. L'autorità competente dovrà, in sintesi, pianificare il proprio programma di ispezioni, se per ispezione si intende l'attività (anche parte del piano di controllo) che comporta: visite dei siti, valutazione e verifica di ogni monitoraggio svolto dal gestore, valutazione delle relazioni registrate a seguito delle verifiche ambientali. L'ispezione ambientale è sotto la responsabilità dell'autorità competente che potrà, ovviamente, disporre azioni ispettive sugli impianti anche al di fuori dei piani di controllo concordati con il gestore.

La raccomandazione comunitaria 331 del 2001, contenente i criteri minimi per le ispezioni ambientali, è il logico completamento dell'azione politica imperniata sulla capacità di prevenzione dell'inquinamento.

Tale raccomandazione esplicita il ulteriore ruolo fondamentale per i controlli ambientali che diventano, altresì, strumento di applicazione (traduzione non efficace del termine inglese *enforcement*) della normativa. Il rispetto dei principi e l'attuazione di questa raccomandazione rafforza la conformità con la normativa comunitaria sull'ambiente e contribuisce ad assicurare che essa venga attuata e rispettata con maggiore coerenza.

È pur vero che la normativa ambientale evolve sempre più verso un approccio integrato alle problematiche di analisi e di controllo. Non è un caso che la già citata raccomandazione 331/2001 elenca le normative che la Commissione UE ritiene riferimento fondamentale per l'azione ispettiva e cita, al primo posto, la direttiva 96/61/CE sulla prevenzione e limitazione integrata dell'inquinamento (in inglese *Integrated Pollution Prevention and Control*, in acronimo nota come IPPC).

La direttiva IPPC è lo strumento di cui l'Unione Europea si è dotata per mettere in atto i principi di prevenzione ed approccio integrato sinora esposti. Essa richiede ai Paesi appartenenti alla UE un nuovo atteggiamento per quanto riguarda la tutela dell'ambiente e della salute dei cittadini, attribuendo ai singoli organismi nazionali un'innovata funzione metodologica ed operativa rispetto alle questioni ambientali. La direttiva IPPC, infatti, si pone l'obiettivo di prevenire, ridurre e, per quanto possibile, eliminare l'inquinamento, intervenendo alla fonte delle attività inquinanti (attraverso una più rigorosa definizione del termine "compatibilità ambientale") e garantendo una corretta gestione delle risorse naturali. La direttiva IPPC introduce nell'ordinamento nazionale "l'autorizzazione integrata ambientale", che sostituisce ad ogni effetto ogni altro visto, nulla osta, parere o autorizzazione in materia ambientale. Tutti gli impianti che ricadono

nell'ambito definito dall'allegato I della direttiva, dovranno essere autorizzati e dunque per ogni impianto dovranno essere fissati i valori limite di emissione basati sulla individuazione di standard tecnologici, gestionali e criteri di valutazione politica, vale a dire rispondenti all'utilizzo delle migliori tecniche disponibili (in inglese Best Available Techniques, in acronimo BAT). Si intende per tecniche non solo le tecnologie di processo, ma anche la loro progettazione, gestione, manutenzione, messa in esercizio e dismissione; e, per tecniche disponibili, quelle che consentono la loro applicazione nei diversi settori industriali sia dal punto di vista tecnologico che economico, in una valutazione articolata dei costi benefici derivanti dal loro impiego.

Per quanto sinora detto appare evidente, al lettore, che un nuovo procedimento autorizzativo non possa che essere basato su una rinnovata capacità di controllo, con il medesimo obiettivo di "integrazione" che la direttiva si pone. Il fatto che la nuova autorizzazione, ed i conseguenti controlli, si fondi sull'adozione della BAT rende particolarmente importante il ruolo delle strutture tecniche "esperte" e la capacità di aggiornamento tecnologico sia da parte delle aziende che delle autorità competenti.

Per tale motivo, e per favorire lo scambio di informazioni, l'Unione Europea si è attrezzata per sostenere l'attuazione della direttiva IPPC creando un apposito ufficio, operante presso il centro comunitario di ricerca di Siviglia. Tale ufficio coordina una serie di gruppi tecnici, ai quali partecipano delegati italiani sotto il coordinamento del ministero dell'Ambiente, che sono incaricati della redazione di documenti di riferimento per l'individuazione delle migliori tecnologie, i cosiddetti BAT reference documents (BRefs). L'importanza strategica ed il ruolo strumentale chiave dei controlli è testimoniato dal fatto che, tra i BRefs già approvati, è stato edito un documento di riferimento sui principi generali del monitoraggio<sup>1</sup>. Il documento comunitario, alla cui stesura ha attivamente partecipato una delegazione del sistema delle agenzie ambientali (APAT, ARPA e APPA), è stato successivamente tradotto in italiano, sempre a cura del gruppo di lavoro interagenziale in materia di IPPC, e costituisce oggi un importante testo di riferimento non solo per gli operatori delle agenzie ambientali, che proprio nel monitoraggio e controllo hanno il compito istituzionale, ma anche per i principali soggetti interessati all'attuazione dell'IPPC in Italia, vale a dire le autorità competenti per i procedimenti di autorizzazione e le imprese.

La Commissione europea ha peraltro spesso precisato la natura dei BRefs. Essi sono documenti di riferimento, non vincolanti, finalizzati a rendere diffusa ed efficace la conoscenza sulle BAT disponibili nella Unione Europea. Il loro utilizzo, negli Stati Membri, può essere diretto (in inglese ovvero tradotti, come è già stato fatto per il BRef sui principi di monitoraggio) oppure indiretto, come base per l'emanazione di documenti di riferimento ovvero linee guida nazionali.

È proprio quest'ultima, la scelta che è stata fatta in Italia. Infatti, in data 15 aprile 2003, è stata nominata la Commissione Nazionale ex art. 3, comma 2, del decreto legislativo 372/99 (decreto di recepimento dell'IPPC) per la redazione delle linee guida nazionali per l'individuazione delle migliori tecniche disponibili.

---

<sup>1</sup> "Integrated Pollution Prevention and Control (IPPC) - Reference Document on the General Principles of Monitoring - July 2003" disponibile sul sito dell'ufficio IPPC di Siviglia all'indirizzo <http://eippcb.jrc.es>.

Quest'ultima Commissione ha istituito tredici gruppi tecnici ristretti (GTR), composti da rappresentanti dei ministeri interessati e degli interessi industriali, incaricati di predisporre una proposta di documento di riferimento per l'individuazione delle BAT in ciascuno dei settori ritenuti al momento prioritari ed ha altresì riconosciuto l'importanza dei controlli ambientali istituendo, tra gli altri gruppi tecnici, il GTR "sistemi di monitoraggio" che affronta il complesso tema del controllo degli impianti sia nella eventuale fase di adeguamento, sia nella successiva fase di esercizio, nelle varie condizioni operative. Il continuità con le scelte già effettuate in ambito comunitario, il coordinamento del GTR "sistemi di monitoraggio" è stato affidato all'APAT ed ha visto il coinvolgimento di esperti del sistema delle agenzie ambientali. Il GTR ha recentemente esaurito il proprio mandato, trasmettendo alla Commissione Nazionale una proposta di linea guida sui "sistemi di monitoraggio" che condivide largamente i principi del BRef comunitario.

I principi del nuovo modo di effettuare i controlli, in ambito nazionale come in quello comunitario, si fondano largamente sui criteri dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa. La definizione dello scopo del monitoraggio, così come la definizione dell'intensità e della frequenza del monitoraggio correlata al rischio ambientale, l'ottimizzazione della scelta dei parametri (diretti ovvero surrogati) che consentono di controllare l'impatto ambientale dell'attività produttiva, l'estensione dell'azione di monitoraggio a tutte le tipologie di emissioni, l'attenzione all'intera catena di produzione dei dati e la codifica delle azioni di reporting, sono tutti aspetti che qualificano il nuovo approccio e trovano la loro più efficace sintesi nella predisposizione di un piano di monitoraggio e controllo che deve accompagnare la domanda di autorizzazione, rappresentandone come sinora detto il giusto e logico completamento.

Data di aggiornamento: Febbraio 2004