



APAT

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

L'AIA COME STRUMENTO INNOVATIVO PER LA PREVENZIONE INTEGRATA

Relazione per il Seminario "Prevenzione e controllo integrato dell'inquinamento (IPPC): i nuovi strumenti di intervento pubblico per la protezione ambientale", organizzato dall'ARPAT nell'ambito della manifestazione "DIRE & FARE IN TOSCANA 2004".

Firenze, Fortezza da Basso, 13 ottobre 2004

Alfredo Pini

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

Via V. Brancati, 48 - 00144 Roma

pini@apat.it



Premessa: l'autorizzazione come risultato di una valutazione

L'avvio dei processi per il rilascio dell'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) agli impianti esistenti che ricadono nel campo di applicazione della direttiva 96/61/CE, detta IPPC (Integrated Pollution Prevention and Control), ha portato in primo piano la complessità della riforma che ha introdotto nell'ordinamento nazionale l'AIA.

Le imprese infatti dovranno analizzare e valutare il processo produttivo dei propri impianti, individuarne le criticità e risolverle con l'utilizzo delle Migliori Tecniche Disponibili (MTD) più appropriate, mentre l'Autorità Competente (AC, sia statale che regionale) dovrà valutare la richiesta di AIA tenendo conto degli obiettivi di qualità ambientale fissati per il territorio in cui l'impianto è ubicato e stabilire le condizioni e i valori limite di emissione basandosi su quelli ottenibili con le MTD, senza imporre l'uso di una particolare tecnica.

Opportune linee guida nazionali in materia di "individuazione delle MTD" garantiranno un contributo informativo a supporto del nuovo procedimento di rilascio dell'AIA che è, oltre che complesso, anche partecipato ed apre ampi spazi di negoziazione e di confronto tra amministrazioni, gestori degli impianti ed il pubblico in generale.

L'AIA - infatti - non è l'applicazione asettica di un insieme di tecniche e di relative "prestazioni ambientali" ma piuttosto il risultato di un percorso di analisi volto ad individuare l'assetto impiantistico e produttivo che combina assieme i tre elementi

cardine dell'IPPC: controllo combinato delle emissioni aria-acqua-suolo, riferimento a standard tecnologici e gestionali di settore, valutazione delle condizioni locali.

Attori principali - ma non esclusivi - di tale percorso d'analisi sono sia i gestori delle aziende cui le autorizzazioni saranno rilasciate sia le amministrazioni che avranno il compito di rilasciare le autorizzazioni.

La presentazione che segue concentra l'attenzione proprio sul percorso d'analisi che porta alla redazione dell'AIA, proponendo alcune circostanze che rendono tale analisi un'attività di ricerca particolarmente complessa che, anche in analogia con altri campi di intervento delle amministrazioni pubbliche, è possibile definire con una sola parola: "valutazione".

La natura della valutazione ambientale a supporto del rilascio di AIA

Alcuni aspetti salienti rilevano in questa sede, al fine di descrivere l'importanza della valutazione finalizzata al rilascio di un'autorizzazione ambientale nel contesto delle attività svolte dalla pubblica amministrazione a garanzia dell'interesse pubblico.

Si può dire¹, in generale, che "... la valutazione è necessaria quando non sono sufficienti le norme, i parametri, gli standard o le formule sperimentali di calcolo che consentano di riportare le decisioni a criteri aprioristici; l'obiettivo intrinseco della valutazione è quello della risoluzione di problemi complessi, non previsti dal sistema normativo, e l'esplicitazione delle modalità di decisione di fronte alla complessità e alla conflittualità ...".

Peraltro, proprio perché non strettamente regolamentato, l'esercizio della valutazione comporta un certo grado di arbitrarietà, di soggettività e dunque un certo grado di "rischio".

Ma è altrettanto vero che l'adozione di tecniche di valutazione ambientale nelle attività amministrative si accompagna ad un significativo cambiamento di ruolo della pubblica amministrazione valorizzandone la collocazione di punto di mediazione e regolamentazione tra interessi pubblici e privati. Affinché il cambiamento di concretizzi sarà però necessario un mutamento nell'approccio amministrativo, che viene comunemente sintetizzato nella frase "dall'esercizio del potere ... alla prestazione di un servizio". In altre parole, da un'amministrazione chiusa, autoreferenziale e talvolta immotivatamente autoritaria, ad una amministrazione capace di sollecitare forme di partecipazione del pubblico e di negoziazione da parte dei destinatari dei suoi provvedimenti.

La negoziazione appare peraltro uno strumento necessario ed irrinunciabile nel procedimento di rilascio dell'AIA. I parametri e i criteri in base ai quali giudicare l'efficacia delle soluzioni proposte non possono che essere il frutto di una

¹ La citazione che segue è presa da Claudio Bezzi, *Il disegno della ricerca valutativa*, Franco Angeli, Milano 2001, pp. 55-56

“negoziazione”: sono validi nella misura in cui risultano consensuali, sono credibili se sono il risultato di scelte condivise.

Questo ovviamente non deve escludere il perseguimento del massimo rigore metodologico e della massima indipendenza con la quale le procedure valutative vanno impostate e condotte. Sarà determinante condividere gli obiettivi da perseguire ed i criteri di valutazione poiché sia l'efficacia della “proposizione delle soluzioni” sia la correttezza della “valutazione delle soluzioni” dipenderanno strettamente da questa operazione preliminare di definizione negoziata e condivisa di obiettivi. Sarà necessario però evitare la “negoziazione” sulle scelte.

Oltre alla ovvia illegittimità, il pericolo della negoziazione effettuata sulle scelte, e non su obiettivi e criteri, è che la ricerca delle soluzioni sia viziata da un'assenza di rigore scientifico. La valutazione per il rilascio dell'AIA, invece, deve essere caratterizzata da un tipico approccio scientifico, basato sull'analisi e non dogmatico.

Nel favorire tale approccio sarà necessario confrontarsi con la cultura caratteristica del mondo scientifico: la gestione dell'incertezza. Le risposte che la ricerca scientifica offre sono spesso caratterizzate da prudenza e probabilismo e non corrispondono immediatamente alla domanda che proviene dall'opinione pubblica e dai decisori politici.

Una delle domande principali che oggi vengono poste alla scienza, spesso impropriamente, è infatti l'esigenza di certezza, di verità non discutibile o influenzabile da giudizi - piuttosto che pregiudizi - politici o ideologici. Il contrasto tra le due culture (quella della scienza come portatrice di certezze e quella della scienza come portatrice di probabilità) diventa tanto più evidente quanto maggiore è il conflitto per la cui gestione, come nel caso delle problematiche ambientali, viene richiesto l'intervento degli “esperti”. L'esperto chiamato a rilasciare l'AIA, oltre a scegliere la soluzione migliore per l'interesse pubblico, dovrà essere in grado di risolvere anche questo conflitto.

Purtroppo i tempi a disposizione per prendere una decisione o le risorse disponibili per aumentare la propria capacità di giudizio risultano spesso difficilmente compatibili con la costruzione e l'utilizzo di modelli complessi.

La valutazione ambientale comporterà sempre la mediazione tra l'aspirazione alla scientificità assoluta e l'urgenza dei processi decisionali che non lascia al decisore il tempo necessario all'approfondimento.

Come pervenire alla decisione: soluzione ottimizzante o soddisfacente?

Come abbiamo visto sinora, le valutazioni di AIA comportano il prendere una decisione in relazione 1) alla proposta del gestore di adozione delle MTD indicata nella domanda di autorizzazione e 2) alle prescrizioni e ai limiti alle emissioni da indicare nell'autorizzazione che viene concessa.

Esistono due approcci alle decisioni sia individuali che organizzative: l'approccio delle decisioni razionali e l'approccio della razionalità limitata.

L'approccio delle decisioni razionali non pone limiti alle capacità cognitive e di ottimizzazione della mente umana. Esso ha un carattere normativo in quanto stabilisce, in linea teorica, come dovrebbero essere prese tutte le decisioni per massimizzare gli obiettivi del decisore.

L'approccio ideale alle decisioni è proprio quello razionale, in cui viene seguita una sequenza di passi pre-determinata e strutturata per identificare e risolvere il problema in modo ottimale. Lo studio delle decisioni razionali, anche se non completamente ripercorribile nella realtà, permette ai decisori di seguire uno schema per rendere più chiara e razionale la decisione essendo essa il risultato di un processo di "ottimizzazione" secondo una logica sinteticamente espressa nei tre passi seguenti.

1. Sviluppo di soluzioni alternative. Il decisore formula un ventaglio di opzioni alternative, anche sentendo pareri e suggerimenti di altre persone.
2. Valutazione delle alternative. Viene determinata la probabilità di successo di ciascuna alternativa ricorrendo, per esempio, a tecniche statistiche o all'esperienza del decisore o di esperti.
3. Scelta dell'alternativa migliore. E' il cuore del processo decisionale: il decisore sceglie l'alternativa che presenta una maggiore probabilità di successo.

Opportunamente traslato nel mondo dell'AIA l'approccio "razionale" vuol dire, ad esempio, scegliere la MTD da applicare all'impianto valutando tutte le possibili alternative (tutte quelle estratte dalle citate linee guida nazionali o dai documenti che ha redatto l'ufficio IPPC della UE o individuate dal gestore o dal decisore, sulla base della propria esperienza), scegliendo criteri di ottimizzazione e confrontando tutte le soluzioni tra di loro per arrivare a quella "ottimizzante".

Gli scostamenti dall'approccio razionale osservabili nella realtà sono spiegabili dalla prospettiva della razionalità limitata.

Con l'approccio della razionalità limitata, si capovolge la precedente concezione ideale della mente umana sostenendo che "la razionalità è la principale delle risorse scarse" e come anche vincoli di tempo e di risorse limitino pesantemente, come abbiamo già visto, la capacità ottimizzante del decisore.

La teoria della razionalità limitata "prende sul serio il decisore" nel senso che non gli attribuisce comportamenti non suoi e descrive come - nella realtà - vengono prese le decisioni; essa sottolinea il fatto che il comportamento decisionale è influenzato dalla percezione, dal ragionamento e dalle dinamiche di apprendimento del decisore.

Spesso gli uomini sono costretti ad agire sulla base di informazioni incomplete e non sono in grado di valutare esattamente il ventaglio di alternative decisionali a disposizione. Infine, la pressione del tempo, l'elevato numero di variabili e la natura poco strutturata di molti problemi possono rendere impossibile una decisione razionale.

La conseguenza è che il decisore deve accontentarsi di soluzioni di buona qualità o soluzioni soddisfacenti, piuttosto che di soluzioni ottimizzanti. Il tentativo del decisore di essere razionale è limitato dall'enorme complessità dei problemi che deve risolvere: esiste un limite alla razionalità di ogni decisore.

Una conseguenza della razionalità limitata è che gli individui non ottimizzano le proprie decisioni, ma adottano soluzioni soddisfacenti.

Traslando il concetto di "razionalità limitata" al mondo dell'AIA si potrebbe pensare, dunque, che il gestore sceglie una soluzione che, sulla base di criteri e livelli di soddisfazioni predefiniti o concordati con il valutatore, si possa ritenere "proposta soddisfacente" ed il valutatore verifica che il processo decisionale e l'applicazione dei criteri sia corretto per giungere a condividere la "soluzione soddisfacente" che andrà poi opportunamente analizzata in termini di impatti ambientali.

Per le valutazioni di AIA appare quasi inevitabile, per quanto detto sinora un approccio metodologico-procedurale riconducibile, nella maggior parte dei casi, a quello della razionalità limitata e quindi spostato dalla ricerca di una soluzione ottimale alla ricerca di una soluzione soddisfacente. Questa ultima soluzione non risulta essere necessariamente meno valida della precedente, purché abbia come presupposto, ad esempio, le indicazioni contenute nelle linee guida nazionali relativamente alle MTD e derivanti anche da considerazioni di applicabilità in merito ai costi-benefici.

L'AIA come strumento innovativo

La revisione del sistema delle autorizzazioni ambientali, per quanto sinora esposto, richiederà la capacità dell'intero sistema (gestori, autorità, pubblico) di riformare mentalità, atteggiamenti e prassi.

Va considerato come, prima dell'introduzione dell'AIA, non esisteva nell'ordinamento nazionale un procedimento autorizzativo unico (o comunque unitario), cioè concepito e strutturato in modo da disciplinare le fasi essenziali che conducono al rilascio o al diniego di un provvedimento amministrativo di consenso all'attività che l'interessato intende svolgere. Ne consegue che, per un medesimo oggetto da autorizzare, sono stati sino ad oggi avviati diversi e differenti procedimenti, a cura di autorità titolari di distinte attribuzioni, correlate ai molteplici aspetti e profili delle questioni ambientali.

La direttiva 96/61/CE, e conseguentemente l'introduzione dell'AIA, è ispirata dall'opportunità di effettuare alla fonte gli interventi di prevenzione e dalla necessità di affrontare in modo contestuale i differenti problemi ambientali posti da un unico impianto industriale, in modo da evitare che - attraverso un approccio settoriale e non coordinato - le misure di prevenzione e di abbattimento dell'inquinamento si risolvano in un "trasferimento" dell'inquinamento da un comparto ambientale ad un altro (ad es., dall'ambiente idrico a quello atmosferico, e viceversa).

La previsione è assolutamente innovativa, in quanto il medesimo fatto della vita (un impianto, un'attività) verrà preso in esame in modo coordinato, secondo la finalità preventiva e la metodologia sistemica ed intersettoriale che costituiscono connotati distintivi della riduzione integrata dell'inquinamento.

Risulta al lettore evidente che le difficoltà di integrazione dipendono non solo dalla asimmetria dei procedimenti autorizzatori esistenti, i quali non sono stati concepiti secondo una logica unitaria né secondo una funzione omogenea, ma anche dalla frammentazione delle competenze, che registra spesso l'attribuzione a enti, organi o uffici diversi in considerazione delle specifiche conseguenze sulle matrici ambientali, ovvero della natura del progetto. Anche le esperienze di istruttoria contestuale con la partecipazione di una pluralità di soggetti pubblici competenti non hanno fornito sempre risultati esaltanti, a causa della inevitabile attitudine a tutelare il proprio segmento di attribuzioni amministrative, anziché esaminare in modo collegiale i profili intersettoriali di un impianto industriale, che è unitario nella sua collocazione, tecnologia, funzione produttiva, rilevanza ambientale.

È indubbio però che l'introduzione dell'AIA nel corpo dei procedimenti amministrativi rappresenterà un'occasione di cambiamento, che sarà difficile ma è anche necessario per mantenere la credibilità dell'azione dell'intero sistema, impegnato a garantire uno sviluppo tecnologico rispettoso delle esigenze di protezione ambientale.

Data di aggiornamento: 13 ottobre 2004