



ISPRA

Istituto Superiore per la Protezione
e la Ricerca Ambientale

Camera dei Deputati
8^a Commissione (Ambiente, territorio e lavori pubblici)
XVII LEG - Audizione 18 febbraio 2014

Schema di D.Lgs 53 (Emissioni Industriali)

Premessa

L'atto parlamentare oggetto della presente audizione attiene al recepimento di una direttiva, nota con l'acronimo IED, che riguarda numerosi aspetti del rapporto industria - ambiente. Le osservazioni di ISPRA si concentreranno, nella presente relazione, prevalentemente sugli aspetti del controllo ambientale ed in particolare sull'articolo 29-decies del decreto legislativo 152/06 che si intende con l'atto in epigrafe emendare.

Competenze dell'ISPRA in materia di controlli ambientali

L'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) è un ente pubblico di ricerca istituito per effetto dell'articolo 28, comma 1, del decreto legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. L'Istituto nasce dalla fusione di tre enti, l'Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i servizi Tecnici (APAT), l'Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica (INFS) e l'Istituto Centrale per la Ricerca scientifica e tecnologica applicata al Mare (ICRAM) che sono stati soppressi e sono confluiti in ISPRA.

Alla data di questa relazione il percorso istitutivo dell'ISPRA non è concluso. Con Decreto del Ministero dell'Ambiente n. 123 del 21 maggio 2010 è stato emanato il Regolamento dell'Istituto. L'art. 14 del Regolamento prevede l'emanazione di uno Statuto, solo da pochi giorni definitivamente registrato. Si osserva inoltre che il Decreto Interministeriale n. 123, al comma 2 dell'art. 2, richiede all'Istituto "... lo sviluppo del sistema nazionale delle Agenzie e dei controlli in materia ambientale ..." di cui cura il coordinamento attraverso il Consiglio Federale.

Ove si pensi quindi al controllo ambientale, che qui interessa, i compiti istituzionali di ISPRA sono in particolare definiti dall'art. 2 del citato Regolamento, il quale attribuisce all'Istituto tutte le funzioni di controllo e monitoraggio, con riferimento alle competenze già presidiate dall'allora APAT. Il successivo rimando a norme precedenti assegna all'ISPRA talune funzioni di controllo ambientale.

Questa ricostruzione è confermata peraltro da disposizioni normative decisamente più recenti, come il decreto legislativo n. 128 del 2010 che apporta modifiche e integrazioni al decreto legislativo n. 152 del 2006 (nel seguito Testo Unico Ambientale - TUA) introducendo l'articolo 29-decies, comma 3, che stabilisce che l'ISPRA è chiamata a svolgere attività di vigilanza e controllo tecnico amministrativo in campo ambientale, per le verifiche inerenti l'attuazione dell'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA). Si tratta dell'articolo che trova la sua origine nell'atto comunitario "madre" della Direttiva IED ed è uno degli articoli modificati con l'atto di recepimento in epigrafe.

Prima di illustrare brevemente le osservazioni di ISPRA, giova inquadrare sinteticamente i profili normativi e di responsabilità associati alla funzione di vigilanza e controllo ambientale



ISPRA

Istituto Superiore per la Protezione
e la Ricerca Ambientale

propria non solo di ISPRA ma anche delle Agenzie Regionali e Provinciali per la protezione dell'ambiente (ARPA/APPA) con le quali ISPRA, sin dai tempi dell'Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (ANPA), è per storia e per norma associata in quello che viene individuato come il *“sistema delle agenzie ambientali o brevemente sistema agenziale”*, oggi denominato *“sistema nazionale per la protezione dell'ambiente”*.

L'inquadramento che segue ha particolare rilievo, proprio in questa sede, poiché offre la possibilità di riflessione su possibili interventi legislativi.

I profili normativi e di responsabilità associati alla funzione di vigilanza e controllo ambientale

A tutt'oggi, la materia dei controlli ambientali, sia di competenza di ISPRA e delle agenzie regionali ambientali, ma anche degli altri organi di vigilanza ambientale, non ha una propria disciplina organica a livello nazionale.

E' noto infatti come all'interno del TUA non vi siano disposizioni trasversali inerenti le attività di vigilanza, nonostante che la Legge delega 308/2004 indicasse tra i propri principi e criteri direttivi quello di assicurare: *“... l'efficacia dei controlli e dei monitoraggi ambientali, anche attraverso il potenziamento ed il miglioramento dell'efficienza delle autorità competenti ...”*, e l'obiettivo della *“... valorizzazione del controllo preventivo del Sistema agenziale, rispetto al quadro sanzionatorio amministrativo e penale ...”*.

La stessa legge quadro istitutiva dell'allora ANPA e della rete agenziale, risalente al 1994, è per molti versi superata essendo antecedente alle molteplici norme che hanno ridefinito il diritto ambientale nelle sue varie matrici, e soprattutto al corpo normativo che negli ultimi anni ha riguardato l'organizzazione della Pubblica Amministrazione.

L'assenza, o quantomeno l'insufficienza, di un contesto normativo unitario comporta inevitabilmente la conseguenza che per enucleare gli ambiti di attività e le competenze del sistema agenziale sulla materia dei controlli ambientali, è necessario fare riferimento ad una pluralità di fonti, sia statali che regionali, cercando di capire se in esse è possibile individuare un minimo comun denominatore di funzioni condivise.

Evidentemente, anche se al sistema agenziale sono attribuite funzioni di vigilanza e controllo, oltre a quelle di monitoraggio e *“reporting”* ambientale, il ruolo istituzionale delle ARPA, ed ovviamente di ISPRA, è più complesso ed articolato rispetto a quello dei tradizionali Corpi di Polizia che operano con esclusive finalità repressive, non essendoci infatti dubbio di come la normativa di riferimento delle agenzie ambientali abbia enfatizzato il loro ruolo *“multireferenziale”*, portando le agenzie ad interloquire con una pluralità di soggetti pubblici (Regione, Enti Locali, etc.), i quali detengono competenze amministrative nel campo del governo ambientale.

E' opportuno pertanto che ove si parli delle funzioni di controllo di ISPRA e delle Agenzie ambientali lo si faccia tenendo presente questo sistema di relazioni istituzionali *“policentrico”* e *“distribuito”*.

L'AIA e le attività dell'ISPRA in materia di controlli ambientali

Le attività dell'ISPRA in materia di controlli discendono dalla disciplina dell'AIA (acronimo per Autorizzazione Integrata Ambientale) che è lo strumento principale di attuazione delle



ISPRA

Istituto Superiore per la Protezione
e la Ricerca Ambientale

politiche comunitarie in materia di prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento da fonte industriale.

È stata introdotta con una direttiva che ha ormai 17 anni di vita (la 96/61/CE, nota come IPPC) e che è stata successivamente codificata nella Direttiva 2008/1/CE del 15 gennaio 2008 ed oggi evolve nella Direttiva IED oggetto dell'atto parlamentare in epigrafe.

Tali direttive sono mirate ad ottenere un alto livello di protezione dell'ambiente in tutti i comparti ambientali, attraverso lo strumento dell'autorizzazione. La norma comunitaria è stata recepita attraverso numerose emanazioni di norme nazionali, a partire dal decreto legislativo n. 372 del 1999, passando per il decreto legislativo 59 del 2005 fino al più recente TUA.

Infatti, con il decreto legislativo 128 del 2010, la normativa generale in materia di AIA è stata ricompresa nell'ambito del codice dell'ambiente; conseguentemente, il recepimento della nuova Direttiva IED, evoluzione naturale della Direttiva IPPC, comporta la necessità di modifiche ed emendamenti del TUA.

L'ISPRA non ha poteri amministrativi attivi di rilascio dell'AIA, ma in base al TUA, articolo 29-decies, comma 3, è chiamata ad effettuare attività di vigilanza e controllo tecnico amministrativo in campo ambientale, per le verifiche inerenti l'attuazione dell'AIA sugli impianti di competenza statale, quali centrali elettriche, impianti chimici, raffinerie, acciaierie (come quella di ILVA Taranto), impianti localizzati su piattaforme off shore.

A partire dall'anno 2009, anno di avvio dei controlli di competenza statale, risultano ad oggi emanati 192 provvedimenti di AIA, per 150 stabilimenti di competenza statale, di notevole complessità tecnologica e con molteplici aspetti che sono oggetto di controllo integrato nelle varie componenti ambientali quali aria, acqua, suolo, rifiuti, clima acustico, campi elettromagnetici etc.

Le attività proprie della vigilanza e controllo ambientale di competenza ISPRA si possono riassumere, sinteticamente, come segue:

1. attività tecnico - amministrativa di vigilanza, consistente nella verifica della documentazione prodotta dai gestori, per effetto delle autorizzazioni vigenti, nonché per la risoluzione di problematiche di attuazione delle autorizzazioni o per l'analisi e la elaborazione dei dati disponibili, al fine di valutazioni tecniche su uno specifico impianto; tale attività estende i propri effetti su tutti i 141 stabilimenti oggi operanti in regime di AIA statale;
2. attività di ispezione in sito, che comprende la preparazione documentale, l'attività ispettiva vera e propria con presa visione e valutazione dello stato dei luoghi e degli impianti visitati, talora anche con l'effettuazione di campionamenti delle matrici ambientali; quest'ultima attività estende i propri effetti solo sugli stabilimenti che sono inseriti nella programmazione annuale delle attività ispettive; il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare pubblica infatti, entro il 31 dicembre di ogni anno, su proposta dell'ISPRA d'intesa con le agenzie regionali, l'elenco degli stabilimenti che saranno oggetto di ispezione nel corso dell'anno solare successivo.

ISPRA svolge tali attività di vigilanza e controllo ambientale, che evidentemente non possono non basarsi anche sui risultati delle attività di monitoraggio delle componenti ambientali ordinariamente nella disponibilità del sistema nazionale, anche avvalendosi delle Agenzie Regionali per la Protezione dell'Ambiente (ARPA), come previsto dal TUA, all'articolo 29-decies, comma 11. Per questo motivo ISPRA ha sottoscritto apposite Convenzioni che regolamentano i rapporti tra l'Istituto e le agenzie regionali ambientali, per l'effettuazione dei controlli AIA statali.



ISPRA

Istituto Superiore per la Protezione
e la Ricerca Ambientale

A partire dal 2009, per effetto della programmazione stabilita dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ISPRA ha condotto:

1. attività di vigilanza su 37 impianti e attività ispettive su 10 impianti, nel 2009
2. attività di vigilanza su 49 impianti e attività ispettive su 24 impianti, nel 2010
3. attività di vigilanza su 103 impianti e attività ispettive su 41 impianti, nel 2011
4. attività di vigilanza su 132 impianti e attività ispettive su 76 impianti, nel 2012
5. attività di vigilanza su 150 impianti e attività ispettive su 70 impianti, nel 2013.

Le criticità riscontrate e le proposte ISPRA di emendamenti

L'esperienza dei controlli AIA effettuati è ormai per ISPRA significativa, estendendosi su un arco temporale di cinque anni.

La principale problematica risiede nella domanda elevata di risorse umane e strumentali nonché del notevole impegno temporale, che discendono da un compito generalizzato di controllo tecnico amministrativo, assegnato a ISPRA, per le attività di competenza statale, in perfetta analogia con quelle delle ARPA per gli impianti di competenza regionale.

ISPRA, come noto, non dispone di risorse strumentali e di laboratorio dedicate alle citate attività di controllo e per questo motivo la norma vigente prevede che ISPRA effettui le attività di controllo ambientale "... anche avvalendosi ..." delle agenzie regionali. Tale previsione di legge, come è evidente, non obbliga le Agenzie Regionali a garantire il supporto tecnico e strumentale necessario all'espletamento dei compiti dell'ISPRA. Di fatto la norma assegna un compito ad ISPRA, che non dispone di dotazioni strumentali specifiche per le attività di vigilanza e controllo, né ciò sarebbe efficace, né economico, attribuendole, tuttavia, solo una generica facoltà di avvalersi di altri soggetti che non sono all'uopo obbligati.

Detto qui che l'esperienza di coordinamento tra ISPRA e le Agenzie Regionali è stata sinora ricca di tanti episodi di successo, per la significativa disponibilità mostrata dalle agenzie regionali con le quali ISPRA ha sottoscritto apposite Convenzioni, è pur vero che le condizioni di ristrettezze finanziarie e di risorse umane che si sono determinate negli ultimi anni hanno portato, nel corso del 2013, ai primi casi di difficoltà operative nello svolgimento dei controlli di competenza ISPRA. Il caso limite è rappresentato da un'Agenzia Regionale che a fine 2013 ha ritirato la delibera di approvazione dell'atto convenzionale finalizzato al supporto all'ISPRA per l'espletamento dei controlli AIA statali.

Pertanto, la formulazione attuale dell'articolo 29-decies del TUA attribuisce ad ISPRA compiti di controllo ordinario, anche strumentali, non garantendo al contempo una situazione certa di avvalimento dell'ISPRA nei confronti delle agenzie regionali, né un adeguato, né certo, supporto finanziario delle attività, ottenibile a saldo invariato dagli introiti di cui al comma 3-bis dell'art. 33 del TUA.

L'atto di recepimento in epigrafe introduce modifiche all'articolo 29-decies ma non risolve la criticità operativa appena descritta.

La proposta di emendamenti, presentata da ISPRA in allegato alla presente nota, e limitata a pochissimi interventi su due commi di un solo articolo, intende pertanto:

1. assegnare al sistema interagenziale, costituito da ISPRA e le ARPA/APPAs, le competenze sui controlli rispettivamente alle relative peculiarità anche in funzione di alcuni elementi oggettivi e caratteristici dei vari enti; in particolare, per quanto riguarda ISPRA si riconosce la competenza più specifica e propria di un istituto di ricerca, ovvero quella di indirizzo e di coordinamento delle attività di controllo ambientale sull'intero complesso degli insediamenti industriali oggetto della direttiva europea IED, anche per mezzo di attività di studio e di redazione di specifiche linee guida e documenti tecnici di riferimento volti ad



ISPRA

Istituto Superiore per la Protezione
e la Ricerca Ambientale

- assicurare un necessario livello di omogeneizzazione e di efficacia degli interventi; per quanto riguarda il sistema delle ARPA/APPA si riconosce la competenza propria degli enti territoriali sui controlli ambientali per i vari settori industriali, senza limitazioni in termini di tipologia, oltre che sulla valutazione degli impatti da essi derivanti sulle diverse matrici ambientali; peraltro giova osservare che una modifica già apportata all'articolo 29-decies, con l'aggiunta del comma 11-bis, prevede che le attività ispettive su tutti gli stabilimenti dotati di AIA sono definite in un piano di ispezione ambientale a livello regionale;
2. nel rispetto dell'autonomia degli enti territoriali e di quello centrale, risolvere definitivamente gli aspetti di interfaccia tra le agenzie regionali e ISPRA al fine di realizzare una sinergia efficace per le specifiche attività di controllo, mantenendo in capo a ISPRA l'effettuazione di un programma annuale di controlli, sulla base di una pianificazione approvata dall'Autorità Competete, mirato alla risoluzione di specifiche problematiche inerenti singole installazioni, con particolare riguardo agli impianti di interesse strategico nazionale ai sensi del decreto legislativo 61 del 2013, ovvero determinati settori produttivi;
 3. proporre tre soluzioni interpretative di minore rilevanza in materia di oggetto del controllo e dei tempi di produzione della relazione conclusiva delle attività ispettive.

Oltre alle proposte di emendamenti in allegato si ritiene opportuno anche richiamare l'attenzione del legislatore sulla necessità di rafforzare:

1. i meccanismi di finanziamento diretto agli enti di controllo per la copertura degli oneri connessi alle attività di controllo;
2. il ruolo di ISPRA nella raccolta dei dati di attuazione e di monitoraggio anche ai fini dell'espletamento degli obblighi di comunicazione all'Unione Europea;
3. il complessivo sistema nazionale distribuito, statale e regionale, di monitoraggio delle componenti ambientali e di condivisione con i gestori delle informazioni sui processi produttivi in atto.

Roma, 18 febbraio 2014



ISPRA

Istituto Superiore per la Protezione
e la Ricerca Ambientale

ALLEGATO CON LE PROPOSTE DI EMENDAMENTI ISPRA Schema di D.Lgs 53 (Emissioni Industriali)

Articolo DLgs 152/06	Testo in discussione	Proposta ISPRA
29-sexies	6-ter. Nell'ambito dei controlli di cui al comma 6 è espressamente prevista un'attività ispettiva presso le installazioni svolta con oneri a carico del gestore dall'autorità di controllo di cui all'articolo 29-decies, comma 3, e che preveda l'esame di tutta la gamma degli effetti ambientali indotti dalle installazioni interessate.	6-ter. Nell'ambito dei controlli di cui al comma 6 è espressamente prevista un'attività ispettiva presso le installazioni svolta con oneri a carico del gestore dall'autorità di controllo di cui all'articolo 29-decies, comma 3, e che preveda l'esame di tutta la gamma degli aspetti ambientali inerenti l'esercizio delle installazioni interessate. MOTIVAZIONE L'ESAME DEGLI EFFETTI AMBIENTALI INDOTTI DALL'IMPIANTO ATTIENE ALLA FASE ISTRUTTORIA PROPEDEUTICA AL RILASCIO DELL'AIA. L'ISPEZIONE IN FASE DI CONTROLLO DEVE CONSIDERARE GLI ASPETTI EMISSIVI REGOLAMENTATI DALL'AIA.
29-decies 3. L'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, per impianti di competenza statale, o le agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente, negli altri casi, accertano, secondo quanto previsto e programmato nell'autorizzazione ai sensi dell'articolo 29-sexies, comma 6 e con oneri a carico del gestore:		29-decies 3. L'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, per impianti di competenza statale, esegue un programma annuale di controlli, sulla base di una programmazione approvata dall'Autorità Competete, mirati alla risoluzione di specifiche problematiche inerenti singole installazioni, con particolare riguardo agli impianti di interesse strategico nazionale ai sensi del decreto legislativo 61 del 2013, ovvero determinati settori produttivi; l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale altresi emana linee guida e documenti di indirizzo in materia di



Articolo DLgs 152/06	Testo in discussione	Proposta ISPRA
		<p>modalità di attuazione delle misure di monitoraggio e controllo a carico del gestore. Le agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente, negli altri casi, accertano, secondo quanto previsto e programmato nell'autorizzazione ai sensi dell'articolo 29-sexies, comma 6 e con oneri a carico del gestore:</p> <p>MOTIVAZIONE</p> <p>Si intende attribuire ad ISPRA un compito di indirizzo e coordinamento tecnico dei controlli ambientali AIA</p>
<p>5. Al fine di consentire le attività di cui ai commi 3 e 4, il gestore deve fornire tutta l'assistenza necessaria per lo svolgimento di qualsiasi verifica tecnica relativa all'impianto, per prelevare campioni e per raccogliere qualsiasi informazione necessaria ai fini del presente decreto.</p>	<p>5. ... A tal fine, almeno dopo ogni visita in loco, l'autorità di controllo redige una relazione che contiene i pertinenti riscontri in merito alla conformità dell'installazione alle condizioni di autorizzazione e le conclusioni riguardanti eventuali azioni da intraprendere. La relazione è notificata al gestore interessato e all'autorità competente entro due mesi dalla visita in loco ed è resa disponibile al pubblico, conformemente al comma 8, entro quattro mesi dalla visita in loco.</p>	<p>5. ... A tal fine, almeno dopo ogni visita in loco, l'autorità di controllo redige una relazione che contiene i pertinenti riscontri in merito alla conformità dell'installazione alle condizioni di autorizzazione e le conclusioni riguardanti eventuali azioni da intraprendere. La relazione è notificata al gestore interessato e all'autorità competente entro due mesi dal completamento delle attività di accertamento ed è resa disponibile al pubblico, conformemente al comma 8, fatte salve esigenze di riservatezza derivanti da accertamenti di violazioni che possono essere sanzionate penalmente, entro quattro mesi dal completamento delle attività di accertamento.</p> <p>MOTIVAZIONE</p> <p>La trasmissione della relazione può essere effettuata solo dopo il completamento delle attività di accertamento, salvaguardando le esigenze di riservatezza legate</p>



Articolo DLgs 152/06	Testo in discussione	Proposta ISPRA
		all'accertamento di violazioni sanzionabili penalmente. L'autorità competente può richiedere al Gestore l'adozione delle misure necessarie anche prima dell'invio della relazione, sulla base di eventuali comunicazioni precedenti effettuate dal soggetto che effettua gli accertamenti.
11. L'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca ambientale esegue i controlli di cui al comma 3 anche avvalendosi delle agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente territorialmente competenti, nel rispetto di quanto disposto all'articolo 03, comma 5, del decreto-legge 4 dicembre 1993, n. 496, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 gennaio 1994, n. 61.		11. L'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca ambientale esegue i controlli le attività di cui al comma 3 anche avvalendosi delle agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente territorialmente competenti, nel rispetto di quanto disposto all'articolo 03, comma 5, del decreto-legge 4 dicembre 1993, n. 496, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 gennaio 1994, n. 61. MOTIVAZIONE Si ritiene indispensabile il ruolo delle agenzie presenti sul territorio al fine di assicurare la necessaria efficacia ed efficienza delle azioni di controllo stesse.