

# Il ruolo di ISPRA e ARPA nelle attività ispettive AIA

***FABIO FERRANTI – GIORGIO FALLENI***

***Servizio RTEC***

***SEMINARIO «Ispezioni e autorizzazioni ambientali»***

***27-28 Aprile 2023***

***Sede di ISPRA – Via V. Brancati, 48 – Roma***

# SNPA E LA LEGGE 132/16



## INNOVAZIONE della LEGGE 132/16

- ... al fine di assicurare **omogeneità ed efficacia** all'esercizio dell'**azione conoscitiva e di controllo** pubblico della qualità dell'ambiente **a supporto delle politiche** di sostenibilità ambientale e di prevenzione sanitaria a tutela della salute pubblica ...
- ... concorre al perseguimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile, della riduzione del consumo di suolo, della salvaguardia e della promozione della qualità dell'ambiente e della tutela delle risorse naturali ...

# MODALITA' UNIFORMI DI MONITORAGGIO E CONTROLLO AMBIENTALE L. 132/16

- ... l'ISPRA adotta, con il concorso delle agenzie, **norme tecniche vincolanti per il Sistema** nazionale in materia di monitoraggio, di valutazioni ambientali, di controllo, di gestione dell'informazione ambientale e di coordinamento del Sistema nazionale, per assicurare l'armonizzazione, l'efficacia, l'efficienza e l'omogeneità dei sistemi di controllo e della loro gestione nel territorio nazionale, nonché il continuo aggiornamento ...

# Livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali art.9 della L.132/16

- **I LEPTA** costituiscono il livello minimo omogeneo di prestazioni in tutto il territorio nazionale che il Sistema nazionale e' tenuto a garantire, ai fini del perseguimento degli obiettivi di prevenzione collettiva
- Finalità è quella di raggiungere nei controlli ambientali alti livelli di efficienza e di avanguardia a livello nazionale; gli aspetti organizzativi, gestionali e finanziari, riferibili a costi standard per tipologia di prestazione, sono definiti tramite l'adozione di un Catalogo nazionale dei servizi in corso di determinazione

# Convenzione ISPRA ARPA su attività di vigilanza e controllo per stabilimenti industriali

(art. 29-decies del D.Lgs. 152/2006)

- semplificare gli adempimenti amministrativi rendendo omogenei e comuni le scadenze temporali per il trasferimento dei fondi per i controlli degli stabilimenti
- garantire disponibilità di personale con comprovata esperienza ed adeguata competenza anche per le attività di campionamento ed analisi delle emissioni nelle varie matrici ambientali (aria, acqua suolo e rifiuti)
- condividere il patrimonio di professionalità e di esperienze per adottare procedure e metodologie comuni in ambito di vigilanza e controllo, promuovendo attività di confronto e possibili eventi di formazione in ambito di monitoraggio sugli stabilimenti industriali

# LA NATURA DEL CONTROLLO

- L'attività di ispezione (da taluni denominata conoscitiva) è parte sostanziale della più ampia funzione amministrativa svolta da varie strutture della pubblica amministrazione
- Un tempo tutta l'attività amministrativa dello Stato veniva chiamata attività di polizia, oggi si distingue tra l'attività di vigilanza finalizzata a prevenire la commissione di reati (**polizia amministrativa** intesa come l'insieme delle norme e delle azioni volte a verificare l'osservanza di leggi, regolamenti e atti amministrativi) e quella finalizzata a reprimere reati noti o dei quali si abbia notizia (**polizia giudiziaria**)
- Sin dagli anni '60 la Corte Costituzionale ha definito neutra l'attività di polizia amministrativa che può e deve essere svolta in assenza di notizia di reato e dunque costituisce la manifestazione e lo strumento di attuazione della potestà di vigilanza e controllo (controlli ordinari o di routine)

# DIFFERENZE POLIZIA AMM.VA - GIUDIZIARIA

- Dal punto di vista logico la differenza è evidente ed è nelle finalità: la PA ha mero scopo preventivo (evitare che siano commesse violazioni e reati), la PG ha finalità tipicamente repressive (identificare e portare a giudizio chi ha commesso violazioni e reati)
- Dal punto di vista del contenuto le attività di PA e PG si differenziano poco (valutazioni, ispezioni, prelievi di campioni, acquisizioni di documenti, esami analitici di laboratorio, ...)
- Esiste però un'importante differenza procedimentale (anche in materia ambientale) tra le due azioni dello Stato: l'attività di PG, che è disciplinata dal codice di procedura penale come attività di ausilio a quella dell'Autorità Giudiziaria, riconosce al destinatario un diritto di difesa (costituzionalmente protetto) mentre al destinatario di un'azione di PA tale diritto non è riconosciuto



## RIFERIMENTI PER SNPA

D.L. 4-12-1993 n. 496 (G.U. 4 dicembre 1993, n. 285)

**Disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione della Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente**

**Legge 21 gennaio 1994, n. 61 conversione in legge**

**Art.2-bis. Disposizioni sul personale ispettivo.**

1. Nell'espletamento delle funzioni di controllo e di vigilanza di cui al presente decreto, **il personale ispettivo dell'ANPA**, per l'esercizio delle attività di cui all'articolo 1, comma 1, **e delle Agenzie** di cui all'articolo 03 può **accedere agli impianti e alle sedi di attività e richiedere i dati, le informazioni e i documenti necessari** per l'espletamento delle proprie funzioni. Tale personale è munito di documento di riconoscimento rilasciato dall'Agenzia di appartenenza. Il segreto industriale non può essere opposto per evitare od ostacolare le attività di verifica o di controllo.

# L.132/16 SNPA

## Art. 14 Disposizioni sul personale ispettivo

Previsto un **regolamento** per individuazione del personale ispettivo , **codice etico, competenze**, criteri generali per lo svolgimento delle attività ispettive, con principio della **rotazione** al fine di garantire la **terzietà** dell'intervento ispettivo.

Individuare **modalità per la segnalazione di illeciti ambientali** da parte di enti e di cittadini, singoli o associati

Il presidente dell'ISPRA e i legali rappresentanti delle agenzie, attraverso specifici regolamenti interni, individuano il rispettivo personale incaricato degli interventi ispettivi.

# L.132/16 SNPA

## Art. 14 Disposizioni sul personale ispettivo

Il personale ispettivo può **accedere agli impianti** e alle sedi di attività oggetto di ispezione e ottenere i **dati**, le **informazioni** e i **documenti** necessari per l'espletamento delle funzioni stesse; non può essere opposto il segreto industriale

Il presidente dell'ISPRA e i legali rappresentanti delle agenzie **possono individuare e nominare**, tra il personale di cui al presente articolo, i dipendenti che, nell'esercizio delle loro funzioni, operano con la qualifica di **ufficiale di polizia giudiziaria**.

Garanzia di adeguata assistenza legale e copertura assicurativa a carico dell'ente di appartenenza.

## LA SPECIFICITA' AMBIENTALE (1)

Il nostro ordinamento prevede che in alcuni casi la generica **attività di vigilanza deve essere potenziata e resa sistematica** nei confronti di taluni soggetti: è proprio il caso dell'ambiente la cui regolamentazione si fonda principalmente sul criterio dell'**autorizzazione** e dei **controlli**

Per taluni soggetti, in determinati contesti come quello ambientale, la vigilanza comporta la **necessità di verificare** non solo il generico rispetto della legge ma anche **specifiche condizioni (c.d. prescrizioni)** che sono stabilite in atti amministrativi specifici: le autorizzazioni

## LA SPECIFICITA' AMBIENTALE (2)

Purtroppo sia nella UE sia in Italia l'attività di vigilanza e controllo ambientale non è organicamente e univocamente definita da un testo normativo

L'attività di vigilanza e controllo ambientale è spesso **trattata a corollario delle singole materie regolamentate** (aria, acque, suolo, gestione rifiuti, bonifiche, acustica, AIA etc)

**Forte multidisciplinarietà:** un ispettore ambientale deve avere conoscenze aggiornate in campo **tecnico-scientifico** (impianti, processi, strumentazione, metodi di campionamento e analisi), in **campo giuridico** (polizia amministrativa, polizia giudiziaria) e talvolta anche **economico** (effetti economici di prescrizioni e misure tecniche)

## LA SPECIFICITA' AMBIENTALE (3)

- Il **livello di competenze** richiesto per lo svolgimento dell'attività ispettiva è in genere **molto elevato**: serve formazione e addestramento continuo
- Un operatore preposto alla vigilanza rischia in proprio: sono necessarie **forme di tutela** (responsabilità civile, tutela legale)
- **Ruolo sociale** del pubblico ufficiale che è preposto alla tutela dell'interesse pubblico terzietà e rilevanza dei controlli
- ***"la qualifica di pubblico ufficiale, ai sensi dell'art. 357 c.p. (come modificato dalle leggi 86/1990 e 181/92), deve essere riconosciuta a quei soggetti che, pubblici dipendenti o semplici privati, possono e debbono - quale che sia la loro posizione soggettiva - formare e manifestare, nell'ambito di una potestà regolata dal diritto pubblico, la volontà della p.a., ovvero esercitare, indipendentemente da formali investiture, poteri autoritativi, deliberativi o certificativi, disgiuntamente e non cumulativamente considerati"*** (Cass. Pen. 7.6.2001; n. 191171/92; n. 213910/99).

# QUALIFICHE FUNZIONALI (1)

Fin dalla sua costituzione il Sistema delle Agenzie Ambientali si è interrogato su quale dovesse essere lo **status giuridico degli operatori** preposti alle attività di vigilanza e controllo ambientale

Il dibattito si è in particolare incentrato sulla **qualifica di Ufficiale di Polizia Giudiziaria**, che, in molte Agenzie Ambientali, è stata “conferita”, con modalità differenziate, ai dipendenti che effettuano controlli sul territorio

L’art. 57 del Codice di Procedura Penale delega a leggi di settore o regolamenti la possibilità di attribuire le funzioni di PG nei “**limiti del servizio e secondo le rispettive attribuzioni**” in comparti della PA diversi da quelli preposti alla tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica

## QUALIFICHE FUNZIONALI (2)

- La circostanza che in alcune Regioni gli operatori delle Arpa operino con funzioni di P.G. ed in altre no, crea una **situazione a macchia di leopardo** che non aiuta la costituzione di una rete omogenea di controlli ambientali e un'immagine coesa del sistema
- È pur vero che ad oggi **non si è avuta notizia** che un atto compiuto da un operatore di un'agenzia ambientale sia stato annullato da un Tribunale sulla base della **carenza di legittimazione giuridica a svolgere tali funzioni**
- È inoltre pienamente condiviso che, al di là della qualifica posseduta, l'elemento di **maggior pregio** dell'attività di controllo delle agenzie risieda nel “know how” **tecnico scientifico** che le caratterizza rispetto agli altri corpi di vigilanza



## QUALIFICHE FUNZIONALI (3)

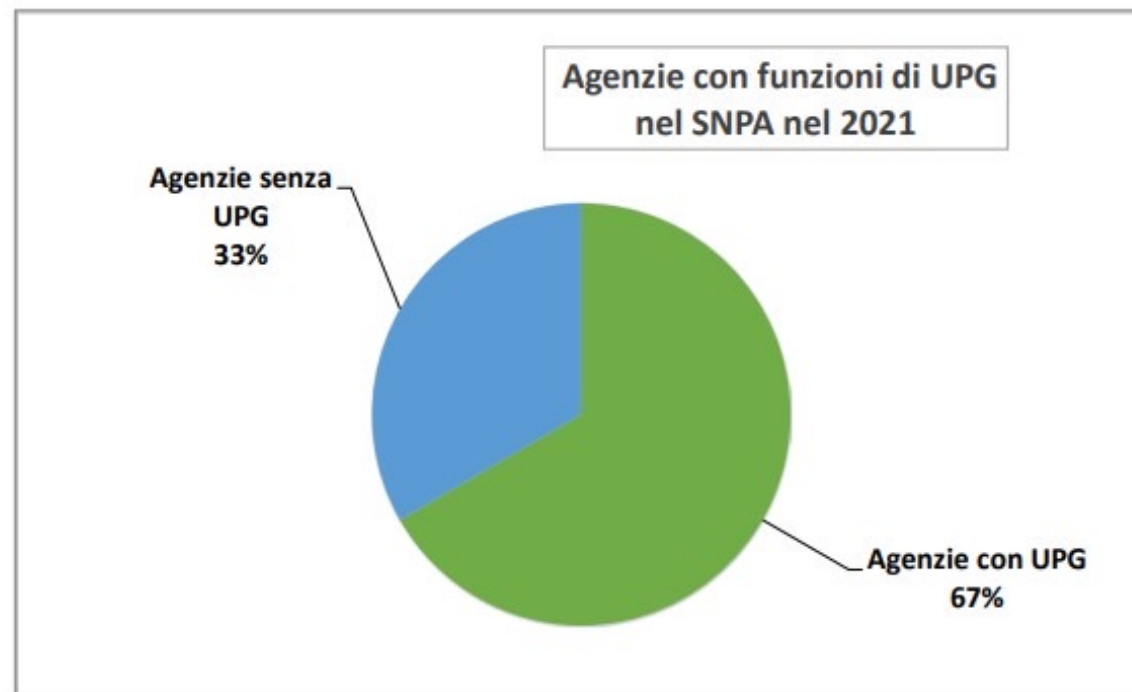
Il tema della qualifica degli operatori addetti alla **vigilanza e controllo ambientale è attuale**, l'ultimo evento di rilievo è la normativa speciale relativa alle aziende di interesse strategico nazionale e in particolare all'ILVA di Taranto.

La legge di conversione del decreto legge 4 giugno 2013, n. 61, ha modificato le attribuzioni del personale incaricato delle attività di vigilanza tecnico scientifica svolte da ISPRA, limitatamente alle attività di “... **accertamento, contestazione e notificazione delle violazioni** ...” per le verifiche relative all'ILVA di Taranto, attribuendo la qualifica di UPG agli ispettori. Siffatta innovazione è **limitata** alle attività ISPRA nell'ambito della vigilanza sul decreto di riesame AIA, ferme restando le differenti attribuzioni di competenze e qualifiche funzionali derivanti dal testo unico ambientale.

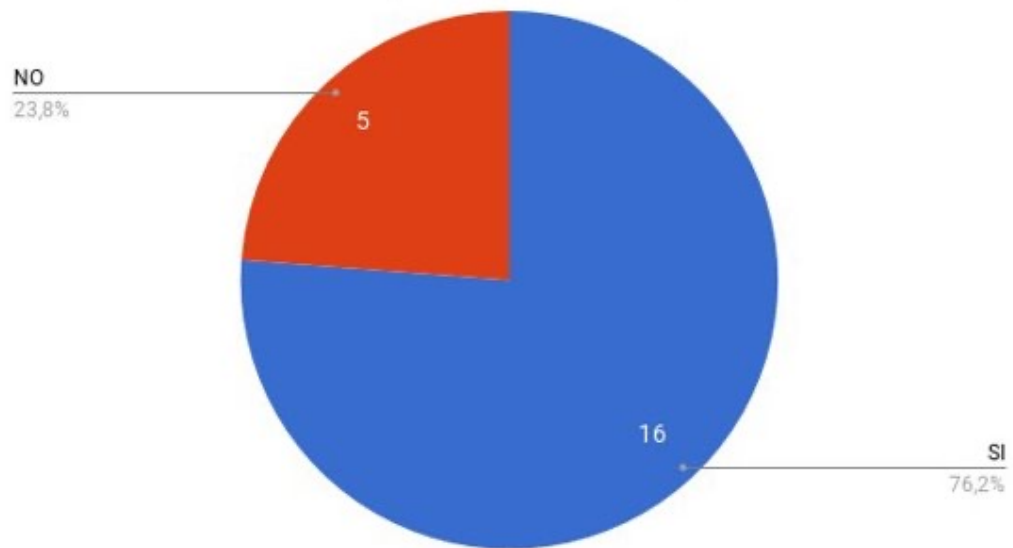
## Ufficiali di Polizia Giudiziaria (UPG)

Non tutte le agenzie del SNPA impartiscono prescrizioni, in quanto solo alcune di esse sono dotate di personale con qualifica di UPG.

In questi casi, l'attività prevalente nell'ambito dell'applicazione della procedura estintiva, è quella di asseverazione di prescrizioni impartite da altre forze di PG.

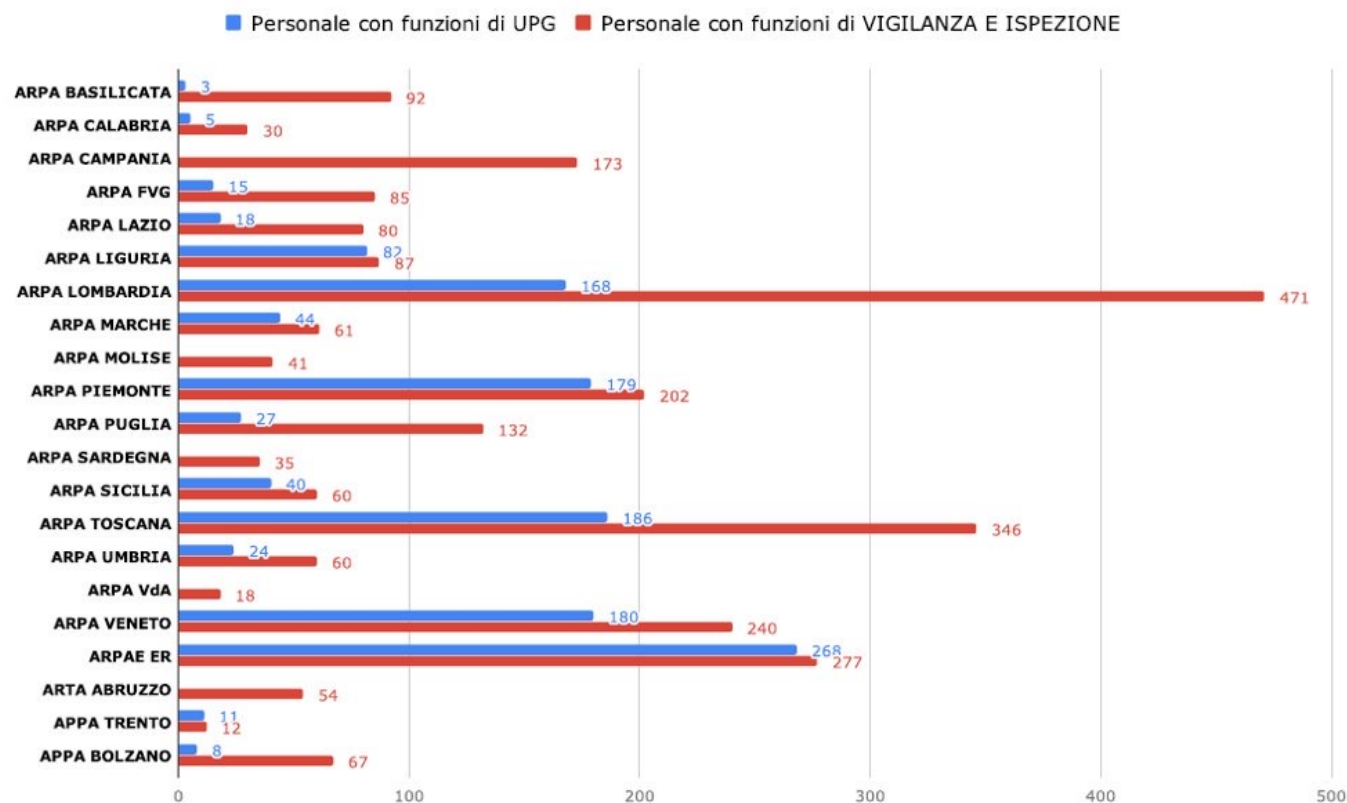


Alla data del 30 settembre 2018 è presente personale con qualifica UPG?



### FUNZIONI ISPETTIVE NELLE AGENZIE AMBIENTALI

DATI ASSOARPA AL 30/09/2018



# Istallazioni in AIA statale attualmente sottoposte ad attività di controllo ai sensi dell'Allegato XII alla Parte seconda del D.Lgs. 152/06

**NATIONAL IEA  
INSTALLATIONS [132]**



Thermal installations and other Large combustion installations-GAS [65]

Thermal installations and other Large combustion installations-COAL [7]

Chemical installations [28]

Petroleum refineries [13]

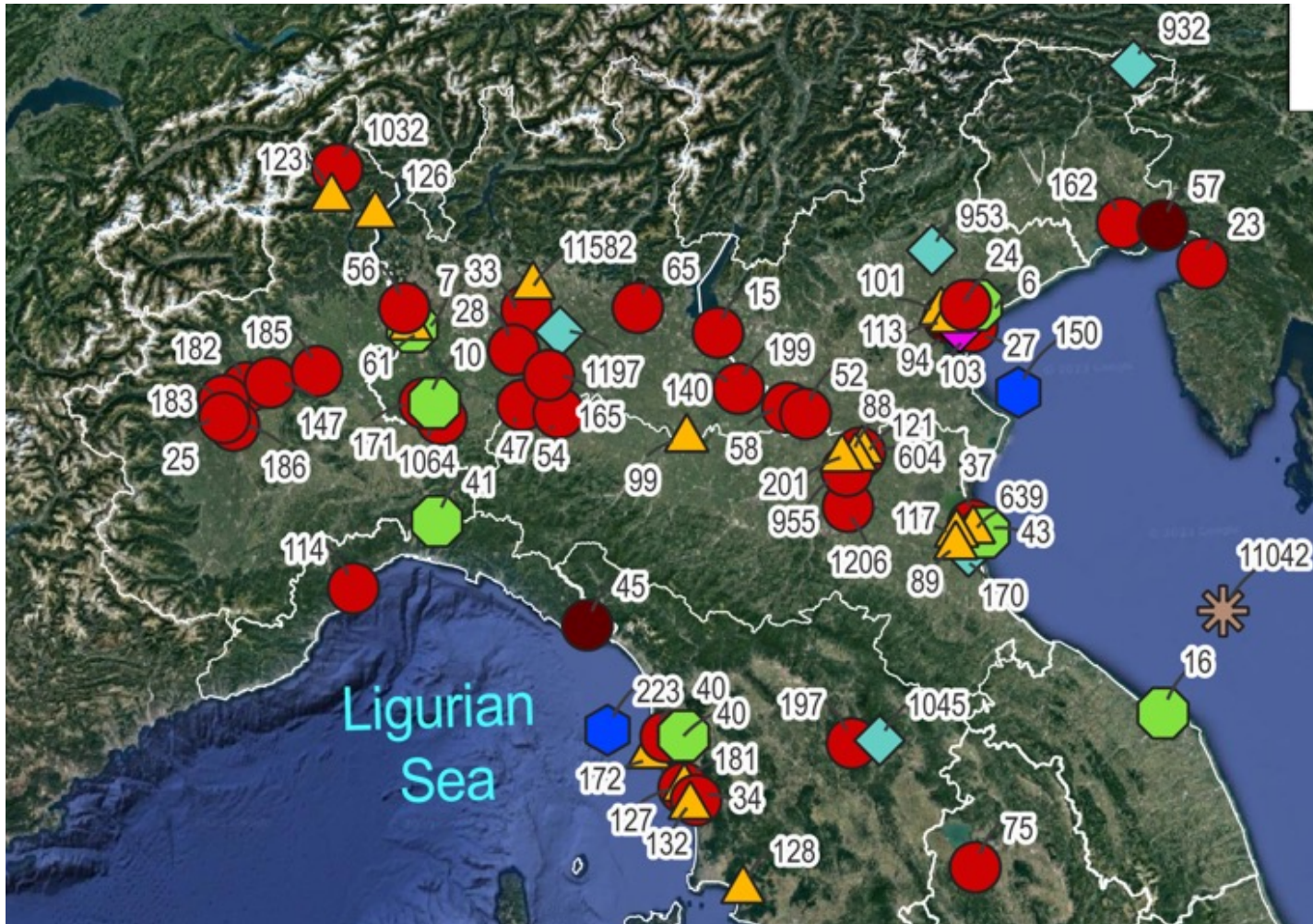
Gas compression power installations [12]

Offshore platforms [4]

Regasifiers [2]

Complex installation [1]

# Istallazioni in AIA statale sottoposte ad attività di controllo: gli impianti industriali del centro-nord



- Thermal installations and other Large combustion installations-GAS
- Thermal installations and other Large combustion installations-COAL
- ▲ Chemical installations
- Petroleum refineries
- ◆ Gas compression power installations
- ✱ Offshore platforms
- Regasifiers
- ◆ Complex installation

# Istallazioni in AIA statale sottoposte ad attività di controllo: gli impianti industriali del centro-sud



- Thermal installations and other Large combustion installations-GAS
- Thermal installations and other Large combustion installations-COAL
- ▲ Chemical installations
- Petroleum refineries
- ◆ Gas compression power installations
- ✳ Offshore platforms
- Regasifiers
- ◆ Complex installation

## **Art. 29-decies Rispetto delle condizioni dell'AIA**

3. L'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, per impianti di competenza statale, o, negli altri casi, l'autorita' competente, avvalendosi delle agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente, accertano, secondo quanto previsto e programmato nell'autorizzazione ai sensi dell'articolo 29-sexies, comma 6 e con oneri a carico del gestore (4):

- a) il rispetto delle condizioni dell'autorizzazione integrata ambientale;
- b) la regolarita' dei controlli a carico del gestore, con particolare riferimento alla regolarita' delle misure e dei dispositivi di prevenzione dell'inquinamento nonche' al rispetto dei valori limite di emissione;
- c) che il gestore abbia ottemperato ai propri obblighi di comunicazione e in particolare che abbia informato l'autorita' competente regolarmente e, in caso di inconvenienti o incidenti che influiscano in modo significativo sull'ambiente, tempestivamente dei risultati della sorveglianza delle emissioni del proprio impianto.

# Riferimenti TUA Dlgs.152/06

## **Art. 29-decies comma 11 Rispetto delle condizioni dell'AIA**

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.



# Riferimenti TUA Dlgs.152/06

## **Art. 29-decies comma 11 bis: redazione annuale di un piano di ispezione ambientale**

11-bis. Le attività ispettive in sito di cui all'articolo 29-sexies, comma 6-ter, e di cui al comma 4 sono definite in un piano d'ispezione ambientale a livello regionale, periodicamente aggiornato a cura della Regione o della Provincia autonoma, sentito il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, per garantire il coordinamento con quanto previsto nelle autorizzazioni integrate statali ricadenti nel territorio.

## **Art. 29-decies comma 11 bis: elementi caratterizzanti il piano di ispezione ambientale**

- a) un'analisi generale dei principali problemi ambientali pertinenti;
- b) la identificazione della zona geografica coperta dal piano d'ispezione;
- c) un registro delle installazioni coperte dal piano;
- d) le procedure per l'elaborazione dei programmi per le ispezioni ambientali ordinarie;
- e) le procedure per le ispezioni straordinarie, effettuate per indagare nel piu' breve tempo possibile e, se necessario, prima del rilascio, del riesame o dell'aggiornamento di un'autorizzazione, le denunce ed i casi gravi di incidenti, di guasti e di infrazione in materia ambientale;
- f) se necessario, le disposizioni riguardanti la cooperazione tra le varie autorità d'ispezione (8).

# Riferimenti TUA Dlgs.152/06

## Art. 29-decies comma 11 ter: periodicità del controllo

11-ter. Il periodo tra due visite in loco non supera un anno per le installazioni che presentano i rischi piu' elevati, tre anni per le installazioni che presentano i rischi meno elevati, sei mesi per installazioni per le quali la precedente ispezione ha evidenziato una grave inosservanza delle condizioni di autorizzazione. Tale periodo e' determinato, tenendo conto delle procedure di cui al comma 11-bis, lettera d), sulla base di una valutazione sistematica effettuata dalla Regione o dalla Provincia autonoma sui rischi ambientali delle installazioni interessate, che considera almeno:

- a) gli impatti potenziali e reali delle installazioni interessate sulla salute umana e sull'ambiente, tenendo conto dei livelli e dei tipi di emissioni, della sensibilita' dell'ambiente locale e del rischio di incidenti;
- b) il livello di osservanza delle condizioni di autorizzazione;
- c) la partecipazione del gestore al sistema dell'Unione di ecogestione e audit (EMAS) (a norma del regolamento (CE) n. 1221/2009) (9).

# Programmazione delle attività di controllo ordinario

## La procedura PS.VAL-RTEC.ISP.01

### PROGRAMMAZIONE DELLE ATTIVITA' ISPETTIVE AIA

Rev. 8

Data Pubblicazione: 11/02/2022

## 2. RIFERIMENTI NORMATIVI

UNI EN ISO 9001:2015: Sistema di gestione per la Qualità – Requisiti.

UNI EN ISO 9000:2015: Sistema di gestione per la Qualità - Fondamenti e vocabolario.

Per quanto concerne la normativa cogente, sia nazionale che comunitaria, di riferimento per le attività nel SGQ del Servizio VAL-RTEC, si rimanda all'ultimo aggiornamento del Modello "Elenco documenti di origine esterna" (rif. Modello PG.DG.SGQ.QUA.01.01).

# Programmazione delle attività di controllo ordinario

## La procedura PS.VAL-RTEC.ISP.01

Gruppo Ispettivo:

Gruppo, formato da almeno un Ispettore Ambientale, indicato nell'Allegato 5 PS.VAL-RTEC.01. Alle attività ispettive, per esigenze sia numeriche che specifiche, possono partecipare Ispettori Ambientali di tutte le Sezioni del Servizio VAL-RTEC e delle altre Unità ISPRA (Cloud ispettori ISPRA), nonché esperti delle ARPA/APPA del SNPA.

Ispettori ambientali:

Ai fini dello svolgimento delle attività ispettive previste dall'art. 29- decies del Titolo III parte II del D.Lgs 152/2006 e s.m.i., l'attribuzione della qualifica di "Ispettore Ambientale" è regolamentata dal Decreto APAT n. 33/2007 del 13/12/2007, che ne stabilisce requisiti, obblighi e durata.

# Programmazione delle attività di controllo ordinario

## La procedura PS.VAL-RTEC.ISP.01

Il Servizio VAL-RTEC, predispone annualmente, in accordo con le ARPA/APPA, una proposta di programmazione delle visite ispettive ordinarie alle installazioni soggette ad AIA statale, che viene inviata all'Autorità Competente (MASE).

L'emissione della "Programmazione controlli AIA statali" (Modello PS.VAL-RTEC.ISP.01.02), verificato dal Responsabile di Sezione e approvato dal Responsabile di Servizio, presuppone la concertazione di date e modalità esecutive con le Agenzie Regionali e Provinciali per la Protezione dell'Ambiente, con cui il Responsabile di Sezione provvede ad interfacciarsi entro il mese di dicembre di ciascun anno, eventualmente convocando una riunione apposita o, in caso di necessità, conducendo le attività interlocutorie tramite posta elettronica e condividendo, poi, la bozza della programmazione prima che questa venga inviata al MASE.

# Programmazione delle attività di controllo ordinario

Istallazioni in AIA statale : 132

Ispettori Ambientali (agg. gennaio 2023): 31



Necessaria rotazione nei controlli annuali



Sulla base di algoritmi legati a quanto previsto dall'art. 29-decies comma 11 ter, ARPA e ISPRA definiscono la periodicità del controllo di ciascuna istallazione in AIA statale, che può essere annuale, biennale oppure triennale.

# Emissione della “Programmazione controlli AIA statali” (Modello PS.VAL-RTEC.ISP.01.02)

Nel mese di dicembre viene realizzato il documento di programmazione da inviare al MASE, che riporta l’elenco delle installazioni che nell’anno di riferimento saranno sottoposte ad attività di controllo ordinario, nonché una tabella che contiene per ciascun impianto industriale, le seguenti informazioni:

- Regione
- Nome installazione
- Ragione sociale
- Provincia
- Trimestre nel quale verrà effettuato il controllo
- Matrici ambientali da campionare (Aria e/o Acqua), con specifica dei punti di campionamento e dei parametri da analizzare

Successivamente, in un documento interno ad ISPRA, vengono definiti i diversi Gruppi Ispettivi, nonché i Referenti Impianto di ciascuna installazione.



**Grazie per l'attenzione**

**[fabio.ferranti@isprambiente.it](mailto:fabio.ferranti@isprambiente.it)**

**[giorgio.falleni@isprambiente.it](mailto:giorgio.falleni@isprambiente.it)**