

## Verifica dell'ottemperanza alle norme: i controlli

*Andrea Poggi, Gianni Corvatta, Paolo Rocca, Alberto Ricchiuti, Alfredo Pini*

### 1- IL PERCORSO FATTO

#### Introduzione

Dopo la costituzione delle Agenzie la normativa, soprattutto a partire dalla fine degli anni 90, ha progressivamente esteso i nostri compiti di controllo, ampliando gli ambiti di intervento e dettagliando sempre più la necessità di verifiche anche quantitative.

Dal confronto dei dati del terzo rapporto di benchmarking delle agenzie del 2006, con l'ultima indagine del 2013, è evidente una crescita in termini quantitativi del nostro personale di ruolo.

Ma siamo cresciuti abbastanza per tener conto della sempre maggiore richiesta di "controllo"?

E' necessario dunque porsi forti interrogativi sul modo in cui mirare l'attività di controllo.

In molti casi all'interno delle singole Agenzie è stato avviato un importante lavoro di omogeneizzazione nelle procedure e di affinamento dei contenuti tecnici delle attività di controllo, che ha portato dei buoni risultati. La sfida che ci attende per i prossimi anni è quella di garantire una buona efficacia dei controlli a fronte delle minori risorse. Ciò potrebbe essere possibile diversificando la tipologia di interventi, ed orientando le priorità.

Armonizzazione dell'attività di controllo

Nei 20 anni trascorsi dalla nascita delle Agenzie per la protezione ambientale ad oggi la struttura federale del sistema agenziale ha dimostrato di avere la potenzialità per essere un valore aggiunto nella implementazione di un sistema di controllo ambientale efficace. Questo è avvenuto in particolare soprattutto in alcune ambiti specifici:

- l'applicazione della direttiva "Seveso";
- la normativa sul controllo dei Campi elettromagnetici;
- L'applicazione della Direttiva IPPC.

Nella relazione sono descritti in dettaglio gli approcci e le soluzioni trovati in quegli ambiti.

Se guardiamo al confronto interno al sistema sulla organizzazione e gestione delle risorse in tema dei controlli in generale troviamo poche iniziative specifiche.

Significativo invece delle potenzialità ancora inesprese dal Sistema nazionale per la protezione ambientale è la quantità (14) di documenti di sistema dedicati alla omogeneizzazione delle attività di monitoraggio approvati dal Consiglio Federale messi a confronto con il numero limitato di linee guida dedicate ai controlli (una linea guida sui controlli Seveso ed un unico documento, ancora in gestazione, relativo alle attività di controllo sulle aziende AIA).

Mentre per il monitoraggio è evidente, dunque, lo sforzo continuo già fatto dal sistema, essenziale per trovare uniformità di metodi e produrre risultati

confrontabili, altrettanto evidente è la carenza di analoghe iniziative in tema di controllo:

- cosa conosciamo dei metodi con cui le diverse Agenzie svolgono lo stesso controllo?
- cosa sappiamo degli esiti del controllo svolto dalle altre Agenzie in uno specifico comparto?

È come se finora, fatte salve alcune iniziative (ad es. il monitoraggio effettuato da ISPRA delle criticità riscontrate in 300 stabilimenti che hanno subito più verifiche ispettive Seveso), avessimo rinunciato, a considerare il risultato dell'insieme dei controlli come una informazione significativa per la nostra attività e per la politica ambientale del nostro paese, limitandoci a considerare ciascun controllo solo come un episodio a sé stante, indipendente da tutti gli altri.

In particolare, è ancora sostanzialmente assente dal dibattito una riflessione generale intorno all'efficacia del controllo: i rapporti sulle attività complessive svolte dal sistema agenziale quantificano, sia pure con indicatori ancora incerti, la quantità dei controlli svolti ma niente dicono riguardo ai risultati che l'azione di controllo riesce a ottenere.

Ci manca, in sostanza, una metrica della conformità alla norma, che possa servire sia per misurare i progressi fatti a seguito delle nostre azioni sia per indirizzare gli sforzi dell'azione di controllo o per scegliere le modalità più opportune con cui svolgerlo.

A questo proposito risulta utile prendere a riferimento i tre contesti prima citati nei quali più che in altri il sistema agenziale è stato attore efficace nella implementazione di una prassi e di una normativa sui controlli progressivamente più precisa e dettagliata, uniforme, efficace per estendere quelle prassi alla tematica generale ed agli altri ambiti specifici, e, obiettivo ambizioso, da prassi farne sistema.

## 2 - PROBLEMI APERTI E RISORSE

La pianificazione dei controlli

Dal confronto fatto tra le agenzie emerge il fatto che tutte sono dotate di un programma annuale dei controlli. Tuttavia sappiamo bene che sono ancora sommersi, incerti e non condivisi i criteri con cui elaborarlo.

Ad esempio i controlli delle aziende in AIA, sia statali che regionali, vengono programmati ed effettuati sulla base di quanto contenuto nel PMC di ogni singolo atto autorizzativo. I PMC delle AIA statali prevedono ispezioni annuali o tutt'al più biennali mentre per le AIA regionali abbastanza frequentemente sono previste ispezioni ogni 2-5 anni, senza che vi siano né per le AIA statali né per quelle regionali criteri stabiliti per decidere la frequenza delle ve-

rifiche ispettive nel momento di definizione del PMC durante l'iter istruttorio.

Analogamente per la normativa "Seveso" le verifiche ispettive disposte dal MATTM, non rispettano la frequenza annuale prevista dalla norma, e sono disposte senza criteri esplicitamente connessi al rischio per l'uomo e per l'ambiente associato allo stabilimento sottoposto a controllo, salvo il caso di accadimento di un incidente. Per quanto riguarda le aziende per le quali le verifiche ispettive Seveso sono a carico delle regioni si trovano più frequentemente criteri, almeno descrittivi, che guidano la scelta delle aziende da sottoporre prioritariamente a controllo, anche se non sempre applicati in maniera formale e sistematica.

Significativo delle potenzialità che abbiamo in questo ambito, ma anche della distanza da percorrere, è l'esempio del progetto IRAM di IMPEL.

IMPEL (European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law) nasce nel 1992 come rete informale delle autorità dei paesi europei implicate a vario titolo nell'attuazione e applicazione del diritto ambientale comunitario.

ARPA Lombardia ha partecipato per l'Italia al progetto IRAM (Integrated Risk Assessment Method) che, in applicazione dell'art 23 della direttiva IED, vuole definire un indice di rischio "globale" per un sito identificando i diversi fattori di rischio, pesandoli tra di loro, per poterli gestire al fine di:

- massimizzare l'efficacia dei controlli
- essere proporzionali rispetto al potenziale di rischio,
- ottimizzare l'impiego delle risorse disponibili .

Il fatto che a questa rete e a questo progetto per l'Italia non abbia partecipato una struttura governativa statale ma un'Agenzia regionale è un indice delle difficoltà in cui operiamo e, al tempo stesso, una conferma delle peculiari potenzialità che il sistema agenziale ha in questo ambito del nostro paese.

Il coordinamento dei controlli

Il tema del coordinamento dei controlli (DL 9 febbraio 2012, n. 5, convertito con L. 35 del 2012; vedi anche art. 14 con Linee guida sui controlli) ripropone di fatto una necessità già implicita nella Raccomandazione europea del 2001: la banca dati dei controlli.

La normativa richiede ai diversi enti che svolgono attività di controllo di condividere gli esiti e coordinare gli accessi alle attività sottoposte le ispezioni. È evidente che un simile scambio di informazioni non è possibile se non si definisce una banca dati universale delle attività soggette al controllo: di fatto un insieme dei diversi "catasti" che la normativa, in più occasioni, si è proposta di istituire senza però sortire effetti concreti.

E' chiaro che trovare soluzioni in tempi rapidi dipende molto anche dalla capacità del sistema di proporre ed adottarle. Non è un caso che il Consi-

glio federale abbia individuato questo tema come uno dei pochi su cui istituire gruppi di lavoro urgenti in anticipo rispetto al varo del programma di attività del prossimo triennio.

Trasparenza e pubblicità dell'attività di controllo

Una sfida da affrontare, conseguente a quella del coordinamento, è la richiesta di trasparenza e pubblicità dell'attività di controllo.

La questione è stata posta già dalla Raccomandazione europea 2001/331 sui "criteri minimi per le ispezioni ambientali", qualche anno più tardi il tema si ripropone nella normativa sull'AIA (Dlgs 59/2005) e oggi, per alcuni aspetti, ritorna con le norme sul coordinamento dei controlli. Ma, soprattutto, l'origine di questa esigenza discende da una lettura non riduttiva della direttiva 2003/4/CE sul diritto all'informazione ambientale e, infine, probabilmente rappresenterà anche uno dei presidi applicativi della recente normativa anticorruzione.

Nonostante ciò, gli esiti della stragrande maggioranza delle nostre attività ispettive non sono pubblici: pare poco diffusa la consapevolezza dell'incremento di efficacia che si potrebbe trarre dalla pubblicità degli esiti dei controlli. Si sottolinea infatti il rischio di ledere i diritti dell'azienda controllata mentre sfugge il problema della negazione, a tutte le aziende, del diritto a conoscere le modalità con cui il controllo si svolge e i criteri con cui la norma è verificata (con alcune significative eccezioni: ad es. le procedure predisposte da ISPRA o ARPA per i controlli Seveso sono pubblicate sul sito del MATTM ovvero rese pubbliche con provvedimenti regionali).

In questa fase di immaturità della riflessione sul tema si assiste a comportamenti estremi: da un lato il prevalente, totale, oscuramento dell'attività di controllo; dall'altro la pubblicazione integrale dei verbali di ispezione. È evidente che lo sviluppo di un'analisi su questi temi dovrà portare a comportamenti più omogenei e a forme di pubblicità degli atti più controllate, rigorose e chiaramente leggibili.

La qualità del controllo nel sistema agenziale: una mission condivisa

È evidentemente un nostro punto di forza, il fatto che vi sia tra noi una unanime condivisione su quale debba essere l'identità istituzionale del Sistema nazionale per la protezione ambientale: strutture che riescono ad affrontare con una elevata competenza tecnica le problematiche dell'ambiente, legando tra loro le attività tecniche per la verifica dello stato dell'ambiente, il rilascio delle autorizzazioni ambientali, il controllo del rispetto di caratterizzazioni e della normativa ambientale in genere.

E la peculiarità delle Agenzie e dell'ISPRA rispetto ad altri corpi che svolgono attività di controllo ambientale sta proprio nella capacità di legare questi tre aspetti con valutazioni tecnico scientifiche approfondite. Solo il SNPA, infatti, è in grado di:

- utilizzare l'esperienza acquisita con le attività di controllo nelle istruttorie per il rilascio delle autorizzazioni;
- valutare lo stato dell'ambiente e le sue fragilità per tenerne conto nella definizione degli obiettivi e dei limiti imposti con le autorizzazioni ambientali;
- tener conto degli esiti del monitoraggio ambientale per orientare l'attività di controllo.

Il fatto che all'interno del Consiglio federale vi sia una forte convergenza su questa visione del nostro ruolo è certamente un punto di forza che consente di lavorare al meglio per le prospettive future.

### 3 - Prospettive

Sulla base dell'analisi fatta vogliamo tratteggiare sinteticamente le proposte di piste su cui lavorare nel prossimo futuro per migliorare l'efficacia del controllo ambientale in Italia e consolidare il nostro ruolo in questo settore. Lo faremo in sei punti.

Il finanziamento dell'attività di controllo

La certezza delle risorse per svolgere un'adeguata attività di controllo ambientale può venire da una rigorosa attuazione del principio "chi inquina paga". Ad oggi, il principio ha trovato applicazione solo nell'ambito dei controlli AIA e non senza difficoltà (per il livello regionale). Un'analoga previsione normativa è prevista da molti anni per quanto riguarda i controlli Seveso, ma non ha trovato finora applicazione per i ritardi nell'emanazione delle norme attuative. Il sospetto che questi ritardi non siano casuali non deve farci desistere da lavorare per promuovere una progressiva estensione del finanziamento dei controlli con costi a carico dei soggetti da controllare.

Documenti di sistema sul controllo

Dobbiamo certamente sviluppare di più il lavoro di armonizzazione dell'attività di controllo condividendo lo sviluppo di strumenti come check list, metodi di analisi, linee guida. In questo senso si sta già lavorando nella definizione del prossimo piano triennale di attività che, auspichiamo, dovrà avere un occhio di riguardo a queste tematiche.

Formazione, addestramento, verifiche

In questo caso è richiesto un salto di qualità del lavoro del SNPA : condividere non più solo i documenti ma anche i servizi. È già stato proposto che la scuola permanente in discipline ambientali, prevista dallo statuto di ISPRA, avvii le sue attività con corsi di formazione o perfezionamento per

ispettori ambientali, valorizzando le esperienze già maturate per gli ispettori Seveso (circa 160 ispettori ISPRA/ARPA/APPA formati ed addestrati negli ultimi 10 anni in corsi nazionali e locali promossi dal SNPA) ed AIA. Il lavoro di confronto e condivisione si può sviluppare anche con un sistema di AUDIT incrociati.

Potenziare l'efficacia e l'affidabilità degli autocontrolli

L'imposizione di autocontrolli da parte della normativa o degli atti autorizzativi è uno dei modi più diretti di applicare il principio chi inquina paga e al tempo stesso la strategia più efficace per consentire l'intensificazione delle garanzie di tutela dell'ambiente, senza gravare con costi insostenibili sulla pubblica amministrazione. Tuttavia, finora una gran parte degli autocontrolli prescritti si traduce in adempimenti che non offrono nessuna concreta garanzia di effettiva conformità normativa. Così, quello che poteva diventare un efficiente risparmio di risorse per la pubblica amministrazione si riduce ad essere un inutile costo per le imprese. Il problema dipende certamente dalla debolezza della deterrenza fondata sul reato di falso, concretamente molto difficile da contestare anche nei casi in cui sia evidente l'inattendibilità delle attestazioni rilasciate nel corso degli autocontrolli. Scontiamo però anche una debolezza complessiva, se non la totale assenza, della nostra elaborazione metodologica sul problema del controllo dell'autocontrollo. Un lavoro di riflessione approfondita su questo tema potrebbe consentire di:

- sviluppare metodologie specifiche di verifica degli autocontrolli e di testarne l'efficacia;
- definire prescrizioni e procedure per lo svolgimento degli autocontrolli da inserire negli atti autorizzativi al fine di renderli più attendibili e meglio verificabili;
- individuare i miglioramenti normativi che possono consentire di aumentare la deterrenza nei confronti della falsificazione o dell'aggiornamento delle verifiche svolte mediante autocontrolli.

Lo sviluppo di indicatori di efficacia del controllo e di pianificazione

C'è la necessità di colmare la lacuna metodologica che non ci consente, oggi, di misurare in maniera adeguata l'efficacia del controllo svolto, il tasso di conformità normativa ottenuto. Questo lavoro si combina con quello, già avviato col progetto IMPEL sulla pianificazione, per quantificare le risorse necessarie e orientare le priorità. Servono sia un potenziamento dell'approccio teorico al problema che la concreta sperimentazione sul campo di metodologie di valutazione. Il SNPA può essere luogo sia dello scambio di esperienze che della elaborazione di progetti condivisi.

I rapporto annuale del SNPA sugli esiti del controllo

Proponiamo l'istituzione di un rapporto di Sistema che dall'esperienza di uno o più anni di controlli tragga delle indicazioni per l'azione di governo, ai vari livelli, sugli impatti ambientali del nostro sistema produttivo e sociale. In particolare il rapporto potrebbe contenere almeno i seguenti elementi:

- l'indicazione degli ambiti nei quali si ritiene necessario una intensificazione dell'attività di controllo;
- l'indicazione degli ambiti nei quali vi è un eccesso di domanda normativa di controllo e/o di autocontrollo;
- l'indicazione degli ambiti nei quali la normativa si dimostra scarsamente efficace, con le relative proposte di correttivi;
- l'indicazione delle possibili semplificazioni normative a vantaggio della riduzione dei costi del controllo o della sua efficacia.

Sarebbe auspicabile, anche in assenza di una previsione normativa, farne una iniziativa autonoma del nostro sistema, da rendere via via più sistematica e stabile.