

**20**anni  
DI CONTROLLI  
AMBIENTALI  
XII CONFERENZA

# XII CONFERENZA DEL SISTEMA NAZIONALE PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE

Vent'anni di controlli ambientali. Esperienze e nuove sfide.



Roma, 10-11 aprile 2014 - Biblioteca nazionale centrale



**ISPRA**  
Istituto Superiore per la Protezione  
e la Ricerca Ambientale



Sistema Nazionale  
per la Protezione  
dell'Ambiente

## VERIFICA DELLE OTTEMPERANZE ALLE NORME. I CONTROLLI

**ANDREA POGGI**

## XII Conferenza del Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente

### *Verifica delle ottemperanze alle norme. I controlli*

A cura di

*Andrea Poggi*, Direttore tecnico ARPA Toscana

con la collaborazione di

*Paolo Rocca*, ARPA Veneto

*Gianni Corvatta*, ARPA Marche

*Alberto Ricchiuti*, ISPRA

*Alfredo Pini*, ISPRA

*Paolo Bortolami*, ARPA Veneto

*Paolo Carpin*, ARPA Veneto

*Riccardo Quaggiato*, ARPA Veneto

*Claudio Bondi*, ARPA Toscana

*Cesare Fagotti*, ARPA Toscana

*Gaetano Licitra*, ARPA Toscana

*Marcello Mossa Verre*, ARPA Toscana

*Annarosa Scarpelli*, ARPA Toscana

*Silvia Angiolucci*, ARPA Toscana

*Daniela Rossi*, ARPA Toscana

*GdL Benchmarking AssoArpa*

## Indice

---

### IL PERCORSO

<b>Come eravamo e cosa è stato fatto</b>	p. 1
<b>Evoluzione delle risorse e delle attività</b>	p. 1
<b>Armonizzazione e potenziamento dell'attività di controllo</b>	p. 4
<b>L'esperienza "Seveso"</b>	p. 4
<i>Il ruolo del SNPA nella costruzione delle norme italiane</i>	p. 5
<i>Azioni per l'applicazione delle norme</i>	p. 5
<b>Il Coordinamento sui CEM</b>	p. 7
<b>Normativa IPPC e la stesura dei BRef italiani</b>	p. 7

### PROBLEMI APERTI E RISORSE

<b>La pianificazione dei controlli</b>	p. 9
<b>Il coordinamento dei controlli</b>	p. 11
<b>Trasparenza e pubblicità dell'attività di controllo</b>	p. 11
<b>La qualità del controllo nel sistema agenziale: una <i>mission</i> condivisa</b>	p. 12

### PROSPETTIVE

<b>Il finanziamento dell'attività di controllo</b>	p. 13
<b>Documenti di sistema sul controllo</b>	p. 13
<b>Formazione, addestramento, verifiche</b>	p. 13
<b>Potenziare l'efficacia e l'affidabilità degli autocontrolli</b>	p. 14
<b>Lo sviluppo di indicatori di efficacia del controllo e di pianificazione</b>	p. 14
<b>Il rapporto annuale del SNPA sugli esiti del controllo</b>	p. 14

## IL PERCORSO

### Come eravamo e cosa è stato fatto

Uno degli obiettivi principali che le Agenzie dovevano perseguire dalla loro istituzione era quello di dare risposte qualificate e soddisfacenti alla domanda di conoscenze in campo ambientale proveniente dall'esterno.

Per realizzare questo scopo occorreva una organizzazione chiara nella definizione di compiti, ruoli e responsabilità, e nello stesso tempo omogeneizzazione e uniformità dei comportamenti.

Nell'ambito delle attività di controllo e vigilanza, la costruzione di un sistema omogeneo di procedure di controllo è risultato lo strumento essenziale per raggiungere l'obiettivo e, allo stesso tempo, utile al personale per fornire risposte univoche e qualificate su tutto il territorio. Si è trattato di una delle principali sfide affrontate sinora dalle Agenzie, tenuto conto della loro recente istituzione e della eterogeneità del personale proveniente da molteplici Enti.

All'interno delle singole Agenzie l'impegno dedicato al raggiungimento di questi obiettivi di omogeneità e qualità tecnica è stato molto, tenendo conto anche dell'evoluzione delle norme ambientali (Dir. IPPC, Dir. Seveso II, ISO14001, EMAS).

L'attenzione è stata pertanto diretta a:

- omogeneizzare le **metodologie**, proprio in ragione della diversa provenienza del personale impiegato per i controlli, seguendone l'evoluzione tecnica nel tempo che ora è per lo più finalizzato all'aggiornamento dei metodi e al monitoraggio sull'applicazione;
- favorire la **formazione** del personale tecnico, sempre tenendo conto della diversa provenienza, del diverso grado di formazione ed esperienza e del diverso bagaglio culturale; importante è stato continuare l'aggiornamento, mantenendone il livello ottenuto;
- migliorare gli aspetti legati all'**organizzazione**, ricercando un ottimale assetto delle strutture che consentisse di coniugare le varie specificità tecnico scientifiche presenti (chimici, fisici, biologi, ingegneri etc), adottare un **approccio integrato**, valorizzando anche le attività di autocontrollo e i **sistemi di gestione ambientali (EMAS)**;
- riorganizzare l'attività di controllo attraverso la **pianificazione** e l'introduzione di possibili "criteri di priorità", puntando più ai controlli programmati che a quelli su segnalazione.

### Evoluzione delle risorse e delle attività

Dal confronto dei dati del secondo rapporto di benchmarking delle agenzie del 2006 con l'ultima indagine del 2013, è evidente che siamo "cresciuti".

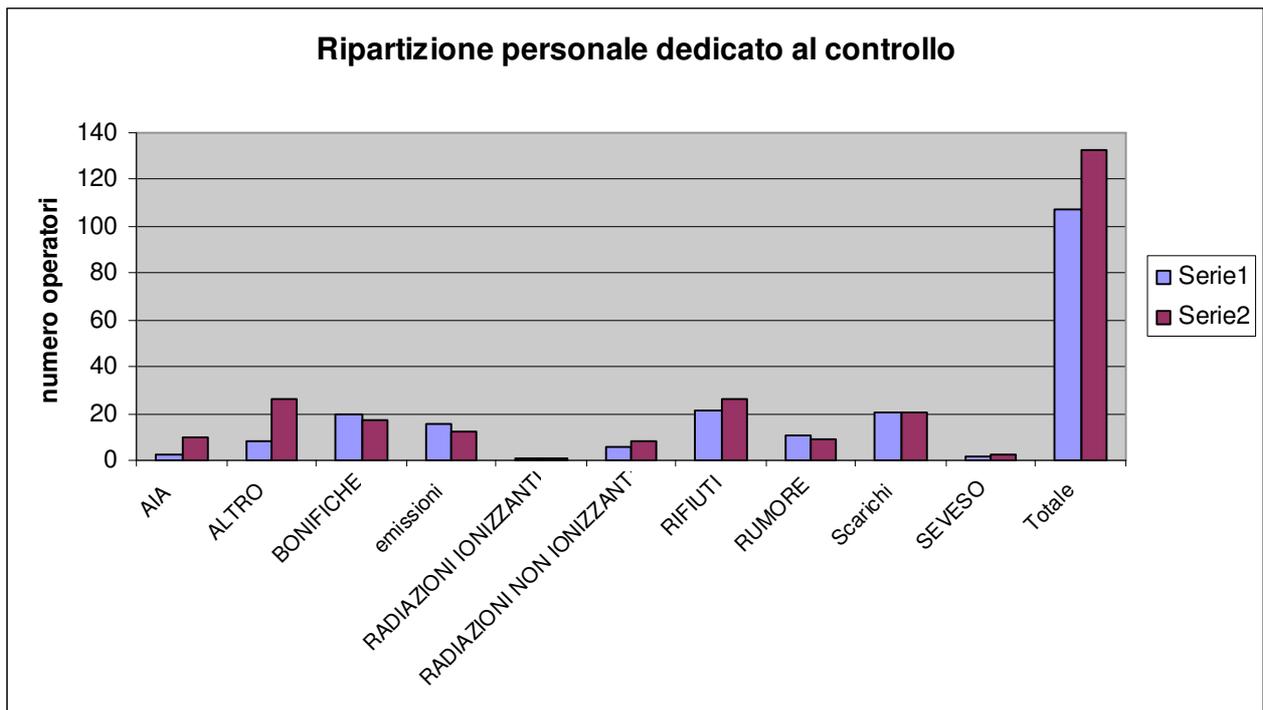
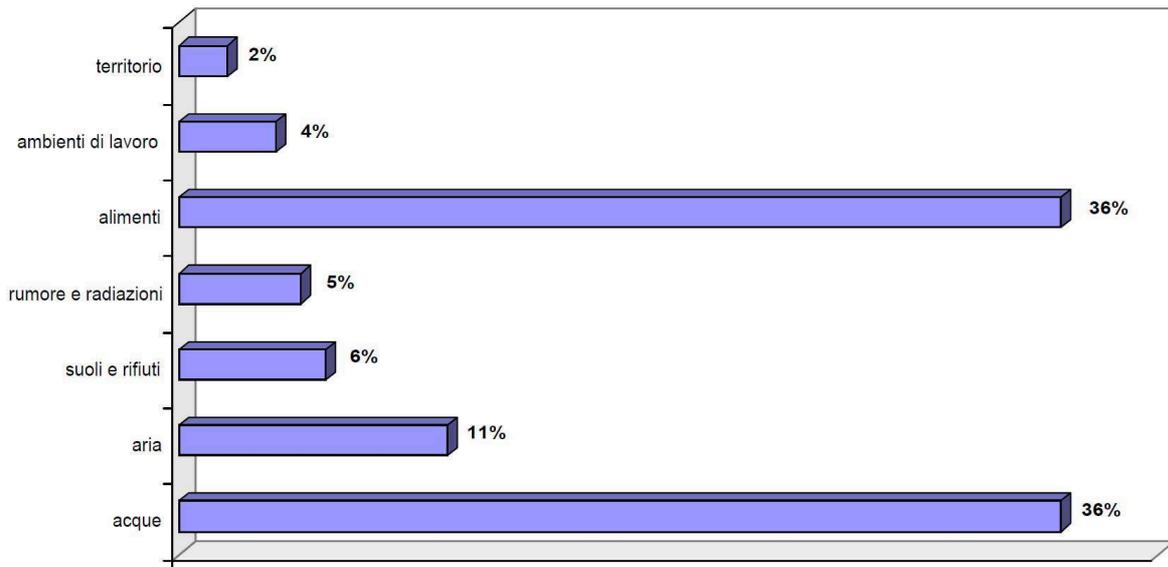
Ma siamo cresciuti abbastanza per tener conto della sempre maggiore richiesta di "controllo"?



È evidente il proliferare della normativa ambientale e delle sue declinazioni tecniche soprattutto dalla fine degli anni 90. Questa evoluzione normativa ha prodotto anche una significativa modifica di cosa si controlla, come illustrano i grafici seguenti. Guardando il primo, tratto da un rapporto di ARPA EMR del 1998, si apprezza immediatamente la differenza tra quelli che erano gli ambiti di maggior impegno delle agenzie appena nate con quelli attuali; mentre il secondo, che si riferisce ad ARPAT, fa una comparazione quantitativa della evoluzione più recente.

### PROGRAMMA DELLE ATTIVITÀ DI CONTROLLO E VIGILANZA ARPA ER (1998)

Matrici/Settori :



## Armonizzazione e potenziamento 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 soprattutto in alcuni ambiti specifici:

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

Nell'analizzare gli esempi seguenti abbiamo verificato la presenza/assenza di azioni di sistema negli ambiti in cui il Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA) può dispiegare il suo ruolo per migliorare l'azione di controllo ambientale nel nostro paese:

- il contributo del sistema alla definizione di normativa specifica;
- il sostegno all'effettiva implementazione della normativa mediante procedure condivise, scambio di esperienze e formazione degli ispettori;
- l'attività di valutazione e verifica dell'efficacia del controllo svolto, sia mediante l'elaborazione di specifici indici di valutazione della conformità alla norma ottenuta, che di verifica della qualità delle ispezioni svolte.

## L'esperienza "Seveso"

Il lavoro fatto riguardo alla direttiva Seveso è certamente quello più rilevante e completo, nel quale si riscontrano tutti i tre ambiti di azione del SNPA. Infatti, in sintesi:

- Il SNPA ha giocato un ruolo determinante nella trasposizione delle direttive europee in questo ambito nella norma italiana;
- la rete dei referenti Seveso costituisce già da molti anni il luogo permanente di confronto sulle metodologie ispettive e di elaborazione di procedure. Nello stesso contesto ISPRA ha garantito una formazione strutturata degli ispettori;
- a partire dal 2011, ISPRA ha svolto una sistematica verifica preliminare della rispondenza dei rapporti finali di ispezione al mandato ispettivo e ai criteri e alle procedure stabiliti. Questo ha fornito anche feedback importanti sulla qualificazione e l'addestramento degli ispettori e ha contribuito al miglioramento della qualità dei controlli (in 3 anni si è azzerata la percentuale di rapporti ispettivi per i quali è stata richiesta l'integrazione).

E' stato inoltre avviato da parte di ISPRA il monitoraggio delle criticità gestionali riscontrate negli stabilimenti (circa 300) che hanno subito almeno 2 verifiche ispettive per valutarne l'evoluzione nel tempo. Analogamente, ad esempio, nell'*Annuario dei dati ambientali ARPAT* sono riportati gli esiti delle verifiche ispettive "Seveso" effettuate in Toscana dal 2012 presso stabilimenti di competenza regionale. In particolare sono state evidenziate frequenza e tipologia delle prescrizioni impartite da parte dell'Autorità competente.

### ***Il ruolo del SNPA nella costruzione delle norme italiane***

La normativa per la prevenzione degli incidenti rilevanti in Italia, varata nel 1988 col DPR 175<sup>1</sup>, prevedeva (art.20) un sistema di ispezioni affidate ad alcune amministrazioni centrali (ANPA, ISPESL, Corpo nazionale dei vigili del fuoco) con l'eventuale integrazione di "personale tecnico appartenente ad altre pubbliche amministrazioni". Il Ministro dell'ambiente<sup>2</sup> aveva, poi, l'incarico di definire "criteri e metodi per l'effettuazione delle ispezioni". Seguirono tardive<sup>3</sup> iniziative normative che approdarono alla legge di sanatoria n.137 del 1997 e a un decreto del Ministero dell'ambiente (DM Ambiente 5.11.1997), recante "Criteri e metodi per l'effettuazione delle ispezioni" che tuttavia forniva ancora solo alcune indicazioni, generiche, non tecniche, rimandando di volta in volta agli "*specifici argomenti indicati nella lettera di incarico*" da parte del Ministero stesso.

Nella metà degli anni '90 le Agenzie, intanto, oltre ad essere molto impegnate nella ampia discussione fra le diverse amministrazioni interessate al recepimento della nuova Direttiva 96/82/CE ("Seveso II"), emanata nello stesso periodo, cominciarono a dotarsi di strumenti di lavoro condivisi per lo svolgimento delle attività ispettive.

Tra questi si ricorda che, a cavallo fra la fine degli anni '90 e il 2000, il Ministero dell'Ambiente attivò, con un rilevante impegno di esperti dell'ANPA e dell'ARPA Toscana, gemellata con ARPA Sicilia, una Commissione tecnica *ad hoc* ("Commissione Clini") per indagare sulle problematiche gestionali e tecniche di alcuni stabilimenti del polo industriale di Augusta, Priolo, Melilli, dove si concentrarono, in un periodo di tempo ristretto, alcuni incidenti industriali di una certa importanza.

Il metodo adottato in questo caso prevedeva una valutazione dell'analisi degli eventi incidentali e/o dei quasi incidenti verificatisi nello stabilimento negli ultimi anni, esaminati alla luce degli aspetti gestionali interessati: questo collegamento ha rappresentato un'impostazione sicuramente innovativa nelle tecniche ispettive di allora, generalmente basate sull'approccio del *command&control*.

Gli strumenti procedurali e tecnici di verifica predisposti da quella commissione hanno subito nel tempo modifiche, aggiornamenti e arricchimenti (da ultimo con i criteri per l'ispezione delle apparecchiature e dei sistemi tecnici critici per la sicurezza), ma, continuando ad essere utilizzati dagli ispettori, sono andati a costituire, sostanzialmente a partire dal 2001, la metodologia prevista dal Ministero dell'ambiente per le ispezioni sugli stabilimenti soggetti.

### ***Azioni per l'applicazione delle norme***

Il Ministero dell'Ambiente, in attesa di emanare uno specifico decreto attuativo del Dlgs 334/99 dedicato alle misure di controllo, ha predisposto, sulla base dei contenuti tecnici proposti da ANPA/ISPRA e condivisi con le Agenzie, le linee guida per la conduzione delle verifiche ispettive presso gli impianti soggetti a "sicurezza" (art. 8 del D.Lgs. 334/99), tuttora in uso nell'ultima versione del 2009 (Decreto DSA – DEC n.232 del 25.032009).

L'SNPA ha accompagnato nel tempo l'utilizzo dello strumento ministeriale con manuali e linee guida di supporto (dal RT APAT n.23/2003 al più recente MLG ISPRA-ARPA-APPA n.70/2011) che riportano criteri ed indirizzi tecnico-operativi utili agli ispettori per l'assolvimento del proprio mandato. I vari Gruppi di lavoro e le Reti dei referenti istituiti nell'ambito del CTP<sup>4</sup> hanno inoltre costituito occasione preziosa di scambi e supporti reciproci, creando una sorta di *community* degli ispettori Seveso, riconosciuta dal Cf con la previsione, nel PT 2010-2012, della creazione di una Rete di Referenti Seveso permanente coordinata da ISPRA.

<sup>1</sup> che recepiva la Direttiva 82/501CEE, meglio nota come "Direttiva Seveso"

<sup>2</sup> di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato

<sup>3</sup> infatti non evitarono una sentenza di condanna all'Italia per infrazione comunitaria

<sup>4</sup> Comitato Tecnico Permanente nell'ambito del Consiglio Federale delle Agenzie

Anche per le ispezioni presso gli stabilimenti Seveso di competenza regionale, cioè soggetti a sola “notifica” (art. 6 D.lgs 334/99), molte Regioni hanno adottato linee guida, basate nella sostanza sugli stessi criteri.

Anche grazie al decisivo apporto di esperienze e competenze del SNPA, la creazione di una vera e propria procedura di sistema per la conduzione delle ispezioni ha consentito, a partire dal 2001, l’affermazione di un approccio qualitativamente omogeneo ai controlli Seveso<sup>5</sup> sull’intero territorio nazionale, che non sarebbe stato però possibile senza uno sforzo rilevante e coordinato del SNPA nella **formazione degli ispettori**.

A partire dal 2001 e fino al 2009 è stata infatti attiva una sorta di rete informale di formazione per ispettori che, con il coinvolgimento organizzativo e tecnico congiunto di ARPA, delle articolazioni centrali e territoriali dei Vigili del fuoco, di APAT/ISPRA ha consentito di formare in numerosi corsi specifici di struttura e contenuti standard, svoltisi in tutta Italia, un numero cospicuo di ispettori in possesso di un approccio comune sui controlli Seveso, che ha elevato la qualità del lavoro delle Commissioni ispettive. Nell’ambito delle Commissioni incaricate delle ispezioni Seveso ministeriali o regionali risulta ormai generalmente riconosciuto, anche quando non formalizzato nel mandato, il ruolo di traino e di interfaccia assunto dagli ispettori che provengono dalle Agenzie.

A partire dal 2010 ISPRA, constatato il diradarsi di iniziative di formazione su base territoriale, ha promosso iniziative di rilevanza nazionale che hanno condotto nel 2010 (con contributo economico MATTM) e nel 2013 (per iniziativa volontaria delle Amministrazioni che hanno fornito e condiviso strutture e formatori) a corsi di qualificazione che hanno visto una elevata partecipazione e gradimento (circa 130 ispettori Seveso ARPA/VVF/INAIL formati nell’ultimo corso 2013).

Nella tabella che segue è riportato l’incremento nel periodo 2000-2013 del numero di ispettori formati ed addestrati del SNPA:

Anno	Numero ispettori Seveso del SNPA formati ed addestrati	Nota
2000	0	Il 2000 è l'anno di avvio delle attività sistematiche con il contributo del SNPA per la formazione per verificatori ispettivi in stabilimenti Seveso
2005	58	
2012	130	
2013	167	Inclusi i 37 ispettori formati nel Corso nazionale 2013, alcuni dei quali ancora in fase di addestramento (uditorato)

<sup>5</sup> Diversa è la questione della quantità dei controlli Seveso, essendo in questo caso coinvolti altri aspetti al di fuori del controllo del SNPA quali ad es. le risorse economiche messe a disposizione da MATTM e regioni per i controlli Seveso, la questione tuttora irrisolta delle tariffe dovute dai gestori ai sensi del D.lgs.334/99, la perdurante inattività di alcune regioni sul tema controlli Seveso per gli stabilimenti di competenza, ecc.

## ***Il coordinamento sui CEM***

Di particolare interesse riguardo alla capacità del sistema di definire metodologie e criteri tecnici condivisi per l'esecuzione dei controlli, e anche per la definizione dei limiti, si trovano nell'attività svolta in tema di controllo sui campi elettromagnetici che, a partire dal 1997, ha visto una forte attività di gruppi di lavoro in interazione e collaborazione con il Ministero e l'ANPA. Fin dall'inizio erano rappresentate le ARPA Toscana, Veneto, Piemonte ed Emilia Romagna.

Tale attività fu particolarmente rilevante già per supportare il Ministero dell'Ambiente nella predisposizione del Decreto dello stesso Ministero 10 settembre 1998, n. 381 "Regolamento recante norme per la determinazione dei tetti di radiofrequenza compatibili con la salute umana" e in particolare nella definizione delle procedure da seguire per l'attività di risanamento.

Ciò ha portato alla produzione di numerose Linee guida applicative e Guide tecniche volte a determinare i limiti di radiofrequenza compatibili con la salute umana e a definire le procedure per le attività di risanamento, poi recepite nell'ordinamento italiano.

Analoghi attività è stata successivamente svolta anche riguardo al controllo dei campi EM generati dagli elettrodotti. Di particolare rilievo in tal senso è stato lavoro svolto dalle Agenzie per l'emanazione del Decreto del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare 29 maggio 2008 - Approvazione della metodologia di calcolo per la determinazione delle fasce di rispetto per gli elettrodotti e per il Decreto del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare 29 maggio 2008, "Approvazione delle procedure di misura e valutazione dell'induzione magnetica".

Nello stesso tempo, in ambito CEI, le Agenzie hanno contribuito all'aggiornamento della normativa tecnica.

Sono infine in fase di definizione le Linee Guida ex DL 18 ottobre 2012, n. 179 - "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese" (convertito con modificazioni con L. 17 dicembre 2012, n. 221), che puntano a stabilire modalità di misura aggiornate.

## ***Normativa IPPC e la stesura dei BRefs italiani***

Come noto, per favorire lo scambio di informazioni l'Unione Europea si è attrezzata per sostenere l'attuazione della direttiva IPPC prima, e IED oggi, 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 e della tutela del territorio e del mare, 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 chiave dei controlli, anche per le politiche comunitarie, è testimoniato dal fatto che, tra i *BRefs* approvati, è stato edito un documento di riferimento sui principi generali del monitoraggio. Alla stesura del cosiddetto *BRef Monitoring*<sup>6</sup> ha attivamente partecipato la delegazione italiana costituita da esperti del sistema delle agenzie ambientali.

La delegazione italiana fu costituita dall'allora APAT, ARPA Lazio e ARPA Emilia Romagna.

L'utilizzo dei BRef negli Stati Membri può essere diretto oppure indiretto, come base per l'emanazione di linee guida nazionali. È proprio quest'ultima la scelta che è stata fatta in Italia. Infatti, in data 15

<sup>6</sup> "Integrated Pollution Prevention and Control (IPPC) - Reference Document on the General Principles of Monitoring - July 2003" tuttora disponibile sul sito dell'ufficio IPPC di Siviglia all'indirizzo <http://eippcb.jrc.es>

aprile 2003, fu nominata la Commissione Nazionale prevista dal decreto di recepimento dell'IPPC per la redazione delle linee guida nazionali per l'individuazione delle *migliori tecniche disponibili*.

Tra gli altri gruppi tecnici fu istituito il GTR "sistemi di monitoraggio" che affrontò il complesso tema del monitoraggio e controllo degli impianti industriali nel contesto dei rinnovati strumenti normativi nazionali e comunitari, il cui coordinamento fu affidato all'allora APAT con il coinvolgimento di esperti del sistema delle agenzie ambientali. Il GTR completò il proprio mandato, preparando una proposta di linea guida sui "sistemi di monitoraggio" che condivideva largamente i principi del BRef comunitario, calandoli nella realtà italiana. La Linea Guida Monitoraggio è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 135 del 13 giugno 2005, SO 107, ed ha costituito il riferimento normativo unico in tema di monitoraggio e controllo per tutti i procedimenti statali e regionali di rilascio delle Autorizzazioni Integrate Ambientali (AIA) dal 2005 ad oggi.

Se invece che agli ambiti specifici sopra descritti guardiamo al confronto interno al sistema sulla organizzazione e gestione delle risorse in tema dei controlli in generale, troviamo poche iniziative specifiche.

Significativo delle potenzialità ancora inesprese dal SNPA 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, come quelle già narrate, 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.

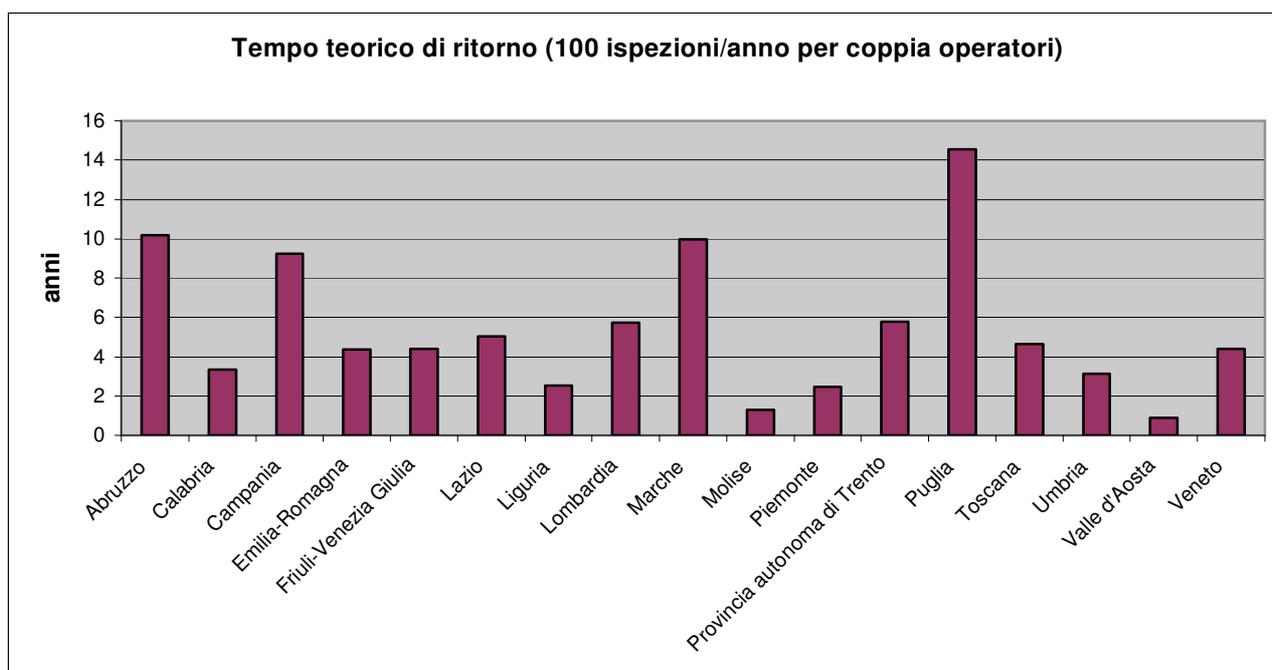
## PROBLEMI APERTI E RISORSE

### La pianificazione dei controlli

A fronte di una maggiore richiesta alle Agenzie di verifiche, controlli, informazioni e dati ambientali da parte di Enti Pubblici e soggetti privati, per ottenere risposte adeguate per la qualità dell'ambiente e, conseguentemente, anche della salute, le risorse delle Agenzie non potranno andare di pari passo, anzi la tendenza attuale è di una contrazione.

Una percezione del problema si può avere dai grafici seguenti, frutto di recenti elaborazioni del gruppo Assoarpa di benchmarking. Il primo riporta il tempo medio che intercorrerebbe tra un controllo in azienda ed il successivo, nell'ipotesi che:

- si vogliono controllare tutte quelle aziende classificate per attività Ateco nelle classi C (attività manifatturiere), D (fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata) ed E (fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento);
- una coppia di personale dedicato al controllo svolga 100 ispezioni/anno.



Si tratta di una stima ottimistica perché in realtà il periodo di ritorno è sicuramente destinato ad allungarsi a causa di tutte quelle attività di controllo che non sono collegate direttamente alle aziende (come le bonifiche, le emergenze, le indagini delegate dalla Magistratura, gli impianti di telecomunicazione), o ad aziende diverse da queste tipologie (si pensi all'inquinamento acustico).

Occorre quindi pensare ad una strategia in termini di ottimizzazione delle risorse, per mantenere una sufficiente efficacia dei controlli e di presidio del territorio.

Dalle analisi fatte sui tempi e sull'impiego di risorse umane<sup>7</sup>, si è visto che i controlli delle aziende che

<sup>7</sup> ARPAV sta sviluppando una analisi dei tempi impiegati sui LEPTA del Catalogo dei Servizi approvato da AssoARPA nel novembre 2012

impattano sul territorio (IPPC e Seveso in particolare) richiedono spesso un grande impegno anche nel caso di controlli di aziende non particolarmente impattanti o che non presentano particolari criticità sotto l'aspetto ambientale.

Se si vuole aumentare il numero di controlli, senza ricorrere a risorse umane aggiuntive, bisognerà giocare anche sul tempo dedicato al singolo controllo, eseguendo, cioè, **controlli mirati agli ambiti più a rischio**.

Inoltre è senz'altro utile pensare di sfruttare al meglio i monitoraggi e gli autocontrolli che le aziende sono tenute a fare.

Anche l'attività di **audit**, applicata alle operazioni di autocontrollo, nelle fasi sia di campionamento che di analisi, costituisce infatti una forma di controllo che consentirà di valutare non solo la corretta esecuzione delle specifiche operazioni ma anche il grado di affidabilità degli addetti a tali verifiche, siano essi interni che esterni all'azienda, con un evidente risparmio delle Agenzie sia per il personale ispettivo che per quello dedicato alle analisi.

L'esiguo numero dei controlli potenziali per azienda impone anche un'attenta programmazione di quali aziende controllare. Dal confronto fatto tra le agenzie emerge che tutte sono dotate di un programma annuale dei controlli. Tuttavia sappiamo bene che sono ancora sommari, 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 Piano di monitoraggio e controllo (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 une né per le altre, criteri stabiliti per decidere la frequenza delle verifiche 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 SNPA ha in questo ambito del nostro paese.

## Il coordinamento dei controlli

Il tema del coordinamento dei controlli<sup>8</sup> 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 alle 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 proporle ed adottarle. Non è un caso che il Consiglio 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. D'altra parte è proprio un'agenzia per l'Ambiente (quella delle Marche) ad aver realizzato una delle buone pratiche citate dalla "linea guida per il coordinamento dei controlli"<sup>9</sup>.

## 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 (D.Lgs. 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.

<sup>8</sup> DL 9 febbraio 2012, n. 5, convertito con L. 35 del 2012; vedi anche art. 14 con Linee guida sui controlli

<sup>9</sup> Emanata dalla conferenza unificata ai sensi dell'art. 14, comma 5 del decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5 convertito in legge 4 aprile 2012, n. 35

## La qualità del controllo nel sistema agenziale: una *mission* condivisa

È evidentemente un nostro punto di forza, il fatto che vi sia tra noi 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.

Come conseguenza di questa collocazione deriva l'ampio dibattito sulla funzione di Polizia giudiziaria del nostro personale addetto ai controlli. Dobbiamo constatare che su questo tema le visioni delle diverse agenzie sono ancora molto diversificate, ma soprattutto ci dobbiamo confrontare con una normativa sulla assegnazione della qualifica dei UPG al personale del SNPA del tutto insoddisfacente. Questa è ricca di ambiguità che arrivano oggi a creare dubbi nella stessa magistratura sulla effettiva validità degli atti di PG prodotti dal nostro personale, e lascia completamente indefiniti il criterio e la tipologia di atti con i quali può essere data al personale che svolge l'attività di controllo certezza di tale qualifica e compiti. Questo, tra l'altro, espone il personale a rischi, anche personali, non ben governati nei nostri ordinamenti, e ha impedito alle Agenzie di fare sistema su questi aspetti.

## 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.

Analoga finalità di formazione ed addestramento è perseguita da una recente iniziativa: Il sistema agenziale ha stabilito un contatto tecnico con la RSE S.p.A. di Milano che dispone di un impianto che genera artificialmente miscele di gas campione veicolandole ad un "camino artificiale".

L'impianto sperimentale, denominato "Loop", per la simulazione delle emissioni da processi di combustione da sorgenti fisse, intende costituire un banco di prova a disposizione della comunità scientifica, e del Sistema delle Agenzie, per lo sviluppo e la validazione di metodi ed apparati per la misura delle emissioni in flussi gassosi convogliati e per la conduzione di prove "inter-laboratorio" atte a supportare la definizione della normativa tecnica e la corretta applicazione dei metodi di misura sull'intero territorio nazionale. Una delegazione di ARPA Liguria ha recentemente condotto una prima campagna, con esiti estremamente incoraggianti ai fini della costruzione di un sistema permanente di formazione e addestramento degli operatori delle agenzie e di interconfronto tra le strutture di laboratorio che eseguono i controlli ambientali in Italia.

Infine il lavoro di confronto e condivisione si può sviluppare anche con un sistema di audit incrociati, naturale sviluppo del *Regolamento per gli audit interni interagenziali* del quale il sistema si è recentemente dotato.

## 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'aggiramento 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.

## Il 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.