

STRUMENTI INNOVATIVI PER PROGRAMMARE IL CONTROLLO

LE AGENZIE, INSIEME ALLE AMMINISTRAZIONI COMPETENTI, DOVRANNO APPLICARE SISTEMATICAMENTE STRUMENTI DI PIANIFICAZIONE E PROGRAMMAZIONE NEL CAMPO DEI CONTROLLI AMBIENTALI. SI TRATTA DI UN'OPPORTUNITÀ DI CRESCITA TECNICA E CULTURALE DA NON PERDERE. L'ESPERIENZA DI ARPA LOMBARDIA.

Controllo: un termine a cui viene associata normalmente una cifra di unilateralità e discrezionalità che nasconde, nella sua etimologia, un'incredibile modernità dialettica; ci ricorda ad esempio il contraddittorio sugli autocontrolli, o il controllo come paragone tra risultati attesi e realtà: il *contre rôle* è sempre la comparazione con un riferimento, con un'ipotesi, che presuppone una preparazione, uno studio, un approfondimento preliminare per chi lo effettua. Diversamente può divenire un esercizio sterile e, alla fine, inutile. I controlli sono un fondamentale strumento, seppure non l'unico, posto a tutela di diritti collettivi e la qualità dell'ambiente è uno di essi. Oggi, occorre massimizzare i risultati delle attività attraverso la focalizzazione sulle reali aree di criticità e contemporaneamente abbattere impegni inutili e costosi tanto per chi effettua i controlli quanto per chi li subisce. Con questa visione, il tema dei controlli è rientrato recentemente nel dibattito nazionale tramite il decreto Legge *Semplifica Italia*¹, che riguarda tutte le autorità implicate in qualsiasi attività di controllo. A chiudere il cerchio, il decreto legislativo *Trasparenza*². Essenzialità, chiarezza, pubblicità non sono più "solo" una buona pratica: oggi sono un obbligo.

Piani e programmi di controllo ambientale: conoscenza, priorità, azione

Prestissimo, le Agenzie, insieme alle amministrazioni competenti, saranno chiamate ad applicare sistematicamente strumenti di pianificazione e programmazione nel campo dei controlli ambientali; la direttiva IED sulle emissioni industriali 2010/75/EU, in corso di recepimento, prevede esplicitamente infatti queste due fasi³ del ciclo di protezione ambientale.

Studiare il quadro tecnico delineato dalla direttiva IED, pur limitato alla specifica area dei *controlli programmati di conformità*, è comunque utile per l'inquadramento del problema, dato che l'uso di tali strumenti può essere utilmente generalizzato.

La pianificazione dei controlli è tipicamente un'attività propria delle amministrazioni competenti, dei soggetti in grado di gestire le politiche. Pianificazione dei controlli e politiche presuppongono un'approfondita conoscenza del contesto territoriale, socio-economico e, naturalmente, dello stato dell'ambiente⁴.

Il ruolo del monitoraggio ambientale esce così dall'area del supporto alle politiche e si estende direttamente a quella dei controlli. Questa indicazione è di forte stimolo per le Agenzie, non solo per il continuo miglioramento delle attività di monitoraggio, ma anche per la ricerca e la costruzione di sistemi di analisi integrata dell'ambiente, di indicatori, per la ricerca di *proxi* e di altri elementi di informazione che permettano la lettura più sintetica ed efficace ai fini della pianificazione dei controlli.

Se la pianificazione presuppone una visione sinottica dei problemi ambientali, per la direttiva IED la programmazione dei controlli è basata su un'analisi di rischio delle singole "installazioni": la finalità è attribuire loro frequenze⁵ e modalità di controllo in funzione della intensità del rischio valutato.

Gli aspetti al centro dell'analisi sono, al minimo⁶:

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

Contròllo [kon'tròllo]

Etimologia: dal fr. *contrôle*, forma contratta dell'ant. *contrerôle*, propr. "registro tenuto in doppia copia", comp. di *contre* "contro" e *rôle* "registro".

Esigenze di omogeneità, di equanimità, di trasparenza e, non ultime, di snellezza e praticità per il trattamento di una massa considerevole di descrittori relativi alle installazioni coperte dal piano, motivano l'adozione di un sistema di supporto alla decisione per la programmazione dei controlli, su substrato Ict.

Dall'esperienza europea al caso di Arpa Lombardia, una prospettiva per il sistema delle Agenzie?

Strumenti decisionali sono stati implementati in diversi paesi europei: il contesto operativo è quello della raccomandazione comunitaria sui *Criteri minimi per le ispezioni ambientali* (Rmcei) 2001/331/EC; la raccomandazione è largamente basata sulle indicazioni del network Impel⁷, che riunisce su base volontaria 47 autorità competenti per i controlli ambientali, tra cui Arpa Lombardia, di 33 paesi, anche extraeuropei. Impel ha deciso di mettere a frutto le esperienze dei suoi membri sviluppando uno specifico progetto⁸, che ha prodotto, tra l'altro, un *tool* per la programmazione dei controlli (Iram, *Integrated Risk Assessment Method*). Il *tool* è basato sull'uso di parametri definiti *criteri ispettivi* (IC), quali descrittori numerici proporzionali al livello di rischio delle aziende e alla qualità e di compromissione e sensibilità dell'ambiente; gli IC sono ponderati alla luce delle *performance dell'operatore*

(Opc), ricavati dalla valutazione sia delle non conformità rilevate, sia dell'adozione volontaria di strumenti per la buona gestione ambientale.

La frequenza ispettiva è determinata in base al livello di rischio più elevato tra i diversi IC considerati; il sistema produce inoltre l'indicazione della tipologia e intensità dei controlli in ogni singola azienda.

Nel corso del 2013 Arpa Lombardia ha sottoposto a valutazione e test il metodo, ricavando l'esperienza necessaria per progettare l'evoluzione e la contestualizzazione alla realtà operativa della Lombardia: ne è nato Sspc (*Sistema di supporto alla programmazione dei controlli*).

Sspc è anch'esso basato sulla identificazione di criteri di rischio da applicare a ogni Azienda, che vengono però raggruppati in insiemi logici omogenei: lo stato attuale del progetto prevede da un lato l'insieme del *rischio aziendale intrinseco* e dall'altro l'insieme della *vulnerabilità ambientale*. I due insiemi rappresentano le componenti dello *spazio del rischio*, di tipo vettoriale, i cui elementi sono gli *indici di rischio*. I termini presenti nei due insiemi e il rapporto tra le componenti dello spazio sono modulabili per motivi di normalizzazione e di trasferimento delle priorità previste dai piani di controllo. Ogni azienda è caratterizzata, attraverso questa tecnica, da un proprio indice di rischio. L'attribuzione della frequenza di controllo di ogni installazione viene effettuata a partire dalla graduatoria degli indici di rischio delle aziende coperte dal piano. La graduatoria delle aziende, e la relativa frequenza ispettiva, costituisce il programma dei controlli, di estensione triennale.

Il sistema reagisce ad esempio in modo tale che, a parità di livello di rischio intrinseco, è prevista una maggiore frequenza dei controlli per le installazioni in aree caratterizzate da un maggiore livello di compromissione ambientale e di densità di elementi vulnerabili.

Il sistema presenta, come punto di forza, ampia flessibilità per la scelta e modulazione dei fattori di rischio; è inoltre possibile l'implementazione di ulteriori fattori di rischio che si rendessero disponibili senza compromettere l'impianto originale del sistema. Fondamentale punto di forza è inoltre l'*equanimità del tool*, derivante dall'uso, per tutte le aziende coperte dal piano, dello stesso sistema di indici e di fattori di ponderazione.

È da sottolineare il fatto che il sistema può divenire inoltre un potente strumento di autovalutazione.

Una delle più interessanti e importanti evoluzioni del sistema, oggi allo studio in



Arpa Lombardia, prevede la valutazione delle risorse necessarie per la copertura del programma ispettivo, attraverso un metodo oggettivo che utilizza tempi standard di riferimento per le diverse tipologie di controllo.

Ciò è particolarmente importante nella prospettiva dell'avvento del sistema dei Lepta nella programmazione e finanziamento delle attività delle Agenzie. Il sistema è stato presentato da Arpa Lombardia in un apposito seminario nazionale in sede AssoArpa⁹, indirizzato anche al ministero dell'Ambiente, con lo scopo di illustrarlo, sottoporlo a consultazione e metterlo a disposizione come strumento di riferimento, non senza averlo arricchito con le esperienze delle altre Agenzie ambientali. Occorre gettare i presupposti per un comportamento omogeneo delle Agenzie nel campo dei controlli, a livello nazionale, anche a beneficio della omogeneità del rapporto con le imprese.

Non solo IED: prospettive.

In vari paesi europei, Iram e altri sistemi simili, opportunamente parametrati, sono utilizzati anche per la programmazione dei controlli delle aziende assoggettate alla direttiva Seveso e per le aziende "non IED". In particolare quest'ultimo caso

impone l'uso di un adeguato sistema di supporto alla programmazione, data l'impossibilità e l'illogicità di prevedere controlli a tappeto.

Si stima ad esempio che in Lombardia le aziende "non IED" siano almeno 20 volte più numerose rispetto alle aziende in "campo IED": consolidare criteri oggettivi di programmazione è fondamentale.

Il tema è profondamente avvertito anche a livello europeo; oltre che per garantire ai cittadini europei un'omogenea tutela ambientale, i controlli sono un elemento essenziale per il mantenimento di pari condizioni di concorrenza: in questo senso si muove il *7th Environmental Action Programme (7th EAP)* dell'Unione europea, che indirizza la normativa comunitaria verso un obbligo di pianificazione dei controlli su tutte le attività assoggettate a leggi ambientali. La Commissione si sta già muovendo in questa direzione.

Occorre a questo punto considerare che, se per le aziende coperte dalla direttiva IED il problema consiste nel definire la frequenza di un controllo comunque obbligatorio in aziende ben identificate, il 7th EAP prevede che i controlli siano indirizzati all'intera massa delle imprese, pianificando comunque i controlli sul gruppo di aziende a maggior rischio.

Una necessaria logica di *screening*, dunque. La prospettiva della pianificazione dei controlli, pur conservando il substrato IED, muta radicalmente: dal set degli indicatori di rischio da utilizzare vengono sottratti quelli relativi alla singola azienda, sostituiti da indicatori di categoria: ad esempio le emissioni in ambiente per tipologia di attività, un livello storicizzato di inadempienza, anche a livello areale, il maggior profitto derivante da un comportamento illecito per determinate categorie piuttosto che per altre¹⁰. Ciò fa prevedere, tra l'altro, la necessità di stringere rapporti di collaborazione ancora più stretti con altri corpi dedicati all'*enforcement*, nazionali ed extranazionali, non solo del campo ambientale.

La qualità di un tool di supporto alla decisione nel campo dei controlli, dipende, oltre che dalle logiche prescelte, dal set di indicatori di rischio prescelti, dalla loro significatività, accessibilità, effettiva disponibilità. Arpa Lombardia ha ritenuto tanto strategici questi aspetti da aver promosso, in ambito Impel, un apposito progetto (*Risk Criteria for Inspection Planning*), oggetto di considerevole interesse a livello europeo¹¹. Arpa Lombardia coordina il progetto insieme alla autorità competente tedesca. Arpa Lombardia intende sviluppare il progetto in collaborazione con i partner delle Agenzie italiane.

Contrerôle e Agenzie

La discussione su come programmare i controlli tenta di rispondere, sostanzialmente, all'intensa esigenza di efficacia, uso ottimale delle risorse, omogeneità, oggettività poste dalla società italiana.

Esporsi e rendere accessibili a cittadini e imprese i principi utilizzati per la programmazione dei controlli diventa motivo di un'enorme crescita culturale e tecnica per le Agenzie. Incrementa considerevolmente l'esigenza di sentirsi legati alla realtà, e i sistemi di supporto alla decisione costringono a riprodurre, per elementi essenziali, la realtà e i suoi problemi, a confrontarsi con la realtà e a rimanervi ancorati. Un *contrerôle* come continuo esame, dunque, per le Agenzie. Ma per chi lavora e studia seriamente un esame non è mai un problema, anzi.

Umberto Benezzioli¹, Giuseppe Sgorbati²

Arpa Lombardia

1. Direttore generale

2. Direttore tecnico-scientifico

GRUPPI DI LAVORO INTERAGENZIALI

LE ATTIVITÀ SU VALIDAZIONE DEI DATI E SITI CONTAMINATI

Nell'ambito del Programma triennale 2014-2016 del Sistema agenziale, attività integrate di sistema, Area D1, Linea di attività C8 Qualità e Accreditamenti, coordinata da ArpaER, il GdL "Validazione dati siti contaminati" (attivo già dal 2013) prosegue le sue attività con lo scopo di affrontare in maniera condivisa le criticità legate al processo di validazione dei dati analitici prodotti da laboratori terzi, nell'ambito delle attività inerenti i siti contaminati e le operazioni di dragaggio nei siti di bonifica di interesse nazionale.

Partendo dal contesto normativo di riferimento e dagli attuali criteri per la validazione dei dati analitici, di cui alla nota del ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare (prot. 13000/AdU/DI del 21/07/2004), sono state sviluppate le seguenti azioni:

- analisi del contesto normativo e riesame delle procedure/modalità a oggi adottate dalle Arpa/Appa
- confronto delle metodiche analitiche adottate dal laboratorio dell'ente di controllo e dal laboratorio utilizzato dal soggetto che ha l'onere della bonifica; requisiti minimi dei metodi analitici da adottare; valore aggiunto dell'accreditamento delle prove e significatività dello stesso in funzione dei parametri da analizzare; eventuale necessità di intercalibrazione iniziale e modalità di effettuazione
- revisione degli attuali criteri di accettabilità per il confronto dei dati analitici e valutazione della numerosità minima di campioni da analizzare al fine di realizzare un confronto statistico significativo tra i due laboratori
- individuazione di eventuali azioni da seguire nel caso in cui il procedimento di validazione dei dati evidenziasse il mancato rispetto dei criteri di accettabilità, mediante valutazione statistica della correlazione tra i dati prodotti dai due laboratori; tale azione è stata sviluppata in collaborazione con il Dipartimento di Scienze statistiche e matematiche dell'Università di Palermo.

Al GdL partecipano 6 Agenzie e Ispra, con il coordinamento di Arpa Sicilia. Considerata la trasversalità del processo di validazione dei dati analitici nelle Agenzie ambientali, il gruppo di lavoro si è dato l'obiettivo di predisporre una Linea guida condivisa per il confronto dei dati tra laboratori delle Agenzie e laboratori terzi.

Michele Fiore, Arpa Sicilia



NOTE

¹ Vedi art. 14 del decreto legge n. 5/2012 convertito con la legge 35/2012

² Decreto legislativo n. 33/2013, art. 25

³ Vedi l'art. 23 della direttiva IED: "C.2: Gli stati membri provvedono affinché tutte le Installazioni siano considerate in un piano di ispezione ambientale a livello nazionale, regionale e locale, e garantiscono che tale piano sia periodicamente riveduto e, se del caso, aggiornato. (...) C.4: Sulla base dei piani d'ispezione, l'autorità redige periodicamente i programmi delle ispezioni ordinarie comprendenti la frequenza delle visite in loco per i vari tipi di installazioni."

⁴ Vedi l'art. 23 della direttiva IED, C. 3.

⁵ da un'ispezione a tre ispezioni nell'arco di tre anni.

⁶ Vedi l'art. 23 della direttiva IED, C. 4.

⁷ *European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law* (<http://impel.eu/>)

⁸ Vedi il progetto Impel *Do The Right Thing* (DTR)

⁹ Seminario AssoArpa *Il sistema di supporto alla decisione per la programmazione dei controlli nelle attività delle Agenzie per l'Ambiente*, Roma, 13 marzo 2014

¹⁰ Vedi *discussion paper* per il workshop *Towards an Upgraded EU Legal Framework on Environmental Inspections and Surveillance* per l'implementazione del 7th EAP, Brussels, 20 settembre 2013

¹¹ Il progetto è stato approvato dalla 11a *General Assembly* di Impel del dicembre 2013.