

Lo studio dei comparti produttivi come base necessaria per le ispezioni ambientali

1) Introduzione

Ringrazio da subito l'uditorio per l'attenzione che mi vorrà dedicare precisando anche che il mio intervento riguarda, più che l'analisi di dettaglio dei comparti produttivi, alcuni concetti che sono alla base di un nuovo approccio metodologico alle politiche ambientali in generale e più in particolare nella conduzione delle ispezioni ambientali nei diversi settori e comparti produttivi.

Sensibili passi avanti nello studio dei comparti produttivi sono stati fatti: le conoscenze acquisite sono state già utilizzate dagli operatori in svariati settori ambientali ed all'interno delle diverse agenzie regionali(ARPA/APPA).

Da questa esperienza iniziale, di oltre un decennio, è emerso però che non sempre gli operatori, lasciati forse all'iniziativa personale, si siano mossi in modo omogeneo e coordinato, anche perché, spesse volte, i procedimenti amministrativi erano diversi, diversi erano gli enti di appartenenza e le competenze ad essi assegnati.

Si è pensato allora di colmare questo vuoto e si è cercato di elaborare, prendendo lo spunto dalla Raccomandazione europea 2001/331 CE e con il supporto delle agenzie ambientali, una proposta di Regolamento per le ispezioni ambientali che potesse rappresentare un riferimento per tutti gli operatori sia delle autorità ispettive sia delle amministrazioni competenti e perché no anche degli esercenti delle aziende: uno strumento in grado di assicurare omogeneità di approccio (omogeneizzazione di metodologie e tecnologie utilizzate) nella conduzione di ispezioni ambientali ad aziende situate in diverse realtà territoriali e con differenti procedure amministrative.

In passato l'attività dei controlli, proprio per le difficoltà sopra richiamate, è stata condotta in modo frammentario e quasi sempre gli interventi rispondevano a logiche di emergenza o di richieste senza alcuna programmazione; in più oggi l'attività dei controlli è diventata materia estremamente complessa per una serie di ragioni:

- a) richieste sempre più stringenti da parte della normativa comunitaria;
- b) approccio di tipo integrato nell'effettuazione dei controlli;
- c) varietà dei soggetti preposti a tale attività nel panorama italiano;

per cui si è sentita l'esigenza se non la necessità di regolamentare tale materia e la Raccomandazione sopra richiamata, successiva alla Direttiva 96/61/CE (nota come direttiva IPPC) e 96/82/CE (conosciuta come Direttiva SEVESO II), è andata in questa direzione.

La Raccomandazione 2001/331/CE ha voluto colmare questo vuoto prevedendo che tutti gli Stati membri si dotassero di un sistema di controlli adeguato, il cui strumento operativo è rappresentato appunto dal Regolamento per le ispezioni ambientali.

2) Illustrazione del Regolamento

La proposta di Regolamento elaborata sia pure non ancora approvata a livello ministeriale, può rappresentare un riferimento per tutti: dalle Amministrazioni competenti, alle autorità ispettive e per finire anche agli esercenti.

Essa propone una nuova cultura di organizzazione delle ispezioni:

- stabilisce principi, criteri e procedure da applicare alla pianificazione, all'organizzazione, realizzazione e valutazione delle ispezioni ambientali;
- definisce i requisiti professionali e i criteri per l'individuazione, la formazione e l'aggiornamento del personale ispettivo;

- istituisce una rete telematica di condivisione dei dati ambientali, da cui poter attingere informazioni;
- provvede alla divulgazione delle informazioni fino ad arrivare al pubblico, che la nuova politica ambientale vuole partecipe dei processi decisionali.

3) Aspetti innovativi del Regolamento

3.1) Pianificazione delle ispezioni.

Il primo vero aspetto innovativo del documento riguarda la pianificazione delle ispezioni. L'attività dei controlli ambientali, diventata materia estremamente complessa per le ragioni sopra richiamate, richiede un modo di operare sempre più pianificato e programmato da parte dei soggetti istituzionali che necessariamente devono operare in sinergia fra di loro nel rispetto di procedure, funzioni e competenze definite e condivise da tutti. Vista la miriade di soggetti coinvolti nelle ispezioni diventa essenziale poter disporre di uno strumento comune di pianificazione ed esecuzione dei controlli, che assicuri all'azione di controllo e di governo dell'ambiente il massimo dell'uniformità e trasparenza. La pianificazione richiede pertanto una definizione chiara degli *oggetti* su cui attuare il controllo per ottenere livelli di protezione dell'ambiente adeguati e congruenti con le risorse tecniche e finanziarie disponibili.

3.2) Sistema informativo

Un altro aspetto del Regolamento(è previsto la preparazione di un apposito allegato) riguarda la realizzazione, all'interno del SINA, di un sottosistema (SIN) dedicato alla gestione delle informazioni riguardanti l'attività ispettiva: accanto alla pianificazione delle attività, è fondamentale disporre di un supporto informatico in grado di accogliere, di aggregare e di gestire tutte le informazioni e conoscenze acquisite nel corso dell'attività ispettiva. L'organizzazione e la gestione delle informazioni, peraltro georeferenziate, attraverso un sistema informatico basato su standard omogenei e condivisi a livello nazionale consente di definire e selezionare indici e/o indicatori di performance dal cui andamento nel tempo si può valutare l'efficacia del sistema di controllo adottato(selezionando la tipologia dei controlli, valutando e quindi ottimizzando gli interventi, razionalizzando le risorse impiegate, etc.).

3.3) Figura dell'ispettore ambientale

Un altro aspetto innovativo che si evidenzia nel testo riguarda la figura dell'ispettore ambientale: nello svolgimento delle ispezioni non si fa quasi più riferimento al singolo ispettore ma ad un gruppo(team) ispettivo. In questa nuova concezione del processo ispettivo, che prevede un approccio di tipo integrato e multidisciplinare, l'attività di controllo viene dapprima programmata e pianificata dalle Autorità competenti e successivamente attuata dalle Autorità ispettive attraverso propri ispettori ambientali organizzati in team ispettivi.

Tali ispettori saranno verosimilmente organizzati in un albo ma non necessariamente UPG.

Nel regolamento vengono individuate le conoscenze e competenze richieste all'ispettore ambientale, mentre per gli aspetti legati al ruolo e funzione dell'ispettore, al loro processo di formazione e mantenimento nonché alle procedure per la selezione degli ispettori stessi si rinvia ad un allegato specifico, in fase di elaborazione.

Dallo studio e dall'analisi dei diversi comparti produttivi potranno essere realizzati appositi manuali, che costituiranno lo strumento operativo in mano all'ispettore o "team" ispettivo.

3.4) Gestione dei rapporti ispettivi

Un altro aspetto trattato nel regolamento è la gestione dei rapporti ispettivi : la relazione prodotta dal team ispettivo viene trasmessa per il tramite dell'Autorità ispettiva di appartenenza all'autorità competente ed all' esercente dell'impianto; i dati e le conclusioni delle ispezioni sono messe a disposizione del pubblico tramite il SIN. L'Autorità Competente, sulla base dei rapporti ispettivi pervenuti, redige una relazione di conformità per ogni ispezione (incluso le eventuali prescrizioni ed azioni da intraprendere nei confronti dell'esercente) e la trasmette all' Autorità ispettiva ,al gestore dell'impianto ed al SIN; essa

provvede inoltre ad elaborare un rapporto annuale, contenente informazioni sull'andamento delle ispezioni condotte sugli impianti e sul grado di successo dei piani ispettivi predisposti..

3.5) Conduzione delle ispezioni ambientali

Per la conduzione delle ispezioni ambientali viene proposto oggi un nuovo approccio metodologico, del cosiddetto controllo a "monte" in alternativa di quello a "valle", normalmente utilizzato nelle diverse matrici ambientali. Nel controllo a "monte" dal semplice controllo analitico si passa alla verifica dell'intero sistema produttivo delle aziende e della sua capacità di garantire la propria prestazione nel rispetto delle leggi ambientali. In passato i controlli, a qualsiasi livello, sono stati condotti da singoli ispettori specialisti e per aree tematiche (aria, acqua, suolo, etc.); oggi, invece, si vuole proporre per l'attività di controllo un nuovo modello di approccio, di tipo "integrato", con il quale l'ispettore (o team ispettivo) sia in grado di individuare, con più efficacia, i provvedimenti correttivi da adottare nei confronti degli impianti ai fini di un miglioramento della qualità dell'ambiente.

In questo contesto diventa fondamentale il rapporto sinergico fra i gestori delle aziende, le Amministrazioni competenti e le Autorità ispettive.

I controlli non devono essere effettuati solo in caso di denunce, violazioni, segnalazioni ma devono essere pianificati e programmati, secondo le indicazioni delle Amministrazioni competenti; per contro, gli esercenti non si devono limitare esclusivamente a gestire le loro aziende nel rispetto dei limiti di leggi e norme in materia ambientale, ma occorre che organizzino un sistema di ecogestione basato sulla prevenzione delle situazioni di rischio e di riduzione dell'impatto sugli ecosistemi (piani di controllo).

Le autorità ispettive, dal loro punto di vista, non devono più avere un ruolo passivo di verifica ispettiva delle aziende ma devono essere coinvolte nei programmi di pianificazione predisposti dalle amministrazioni competenti e nello stesso tempo proporre, organizzare ed attuare insieme al gestore dell'impianto piani di controllo adeguati per un miglioramento continuo delle performance ambientali.

In sintesi l'obiettivo principale di una attività ispettiva non è tanto quello di perseguire i trasgressori quanto quello di prevenire comportamenti illeciti che il più delle volte sono la causa di incidenti pericolosi, i quali una volta verificatosi lasciano poco spazio ad interventi riparatori.

Le azioni preventive devono essere mirate e sono tanto più efficaci quanto maggiore è la conoscenza del contesto dell'azienda, del *comparto produttivo di appartenenza* ed a scendere nel dettaglio, i cicli produttivi e da ultimo le fasi di lavorazione: il tutto per *comprendere meglio i rischi ambientali associati ad una qualsiasi realtà industriale*.

Di materiale disponibile per l'analisi dei comparti produttivi se ne trova a iosa; quello che è sembrato mancare è una metodologia comune il più possibile procedurata e standardizzata, che assicuri omogeneità di approccio nell'attività di controllo .

Si sta elaborando, come ulteriore allegato al Regolamento per le ispezioni ambientali, una proposta di guida, sottoforma di scheda operativa, da seguire durante la preparazione e lo svolgimento delle ispezioni ambientali.

Tale scheda dovrebbe almeno prevedere :

- a) Una fase per il reperimento della documentazione relativa all'impianto da ispezionare (presso l'autorità ispettiva, presso quella competente al rilascio delle autorizzazioni e se necessario, presso il gestore dell'impianto); tale documentazione deve riguardare:
 - gli aspetti conoscitivi sul ciclo produttivo dal punto di vista del processo e sulla sua articolazione per fasi di lavorazione;
 - per ogni fase di lavorazione i flussi relativi ai materiali in ingresso e in uscita e i relativi impatti in termini di consumi e di inquinamento, nonché gli elementi per la valutazione dei fattori emissivi sulle singole matrici;
 - rischio associato ad ogni fase di lavorazione;
 - sfruttamento delle risorse;

- effetti sul territorio.
- b)** una fase di verifica riguardante:
 - la conformità dell'azienda alle norme ambientali e agli atti autorizzativi o altrimenti denominati e agli atti prescrittivi;
 - la rispondenza di quanto acquisito in fase di preparazione con quanto verificato durante l'ispezione;
 - il rispetto dei limiti emissivi e degli impatti ambientali, anche col ricorso a controlli analitici e tecnici, se ritenuti necessari;
- c)** una fase per valutare, anche alla luce degli accertamenti analitici e tecnici eventualmente effettuati, se le informazioni raccolte siano sufficienti a rispondere agli obiettivi prefissati per l'ispezione e se, conseguentemente, l'ispezione possa ritenersi conclusa;
- d)** una fase per individuare la necessità di adeguamenti organizzativi e gestionali dell'azienda ;
- e)** una fase per individuare e proporre misure atte al contenimento delle emissioni;
- f)** una fase per redigere/modificare il piano dei controlli;
- g)** una fase per redigere il verbale di ispezione a firma di tutte le parti coinvolte. In tale documento, oltre alle evidenze emerse nel corso della visita in sito, dovrà essere riportato anche l'elenco delle integrazioni eventualmente richieste.

Dovrà infine essere redatto un giudizio di adeguatezza delle procedure adottate nella compilazione della scheda operativa per l'ispezione, e le motivazioni per le quali ci si è eventualmente discostati da quanto programmato.

4) CONCLUSIONI

Il Sistema nazionale dei controlli presenta, ancora oggi, grosse carenze e disorganicità, sia per quanto attiene i soggetti titolari di funzioni dirette o indirette di controllo, sia per quanto riguarda il quadro normativo non compiutamente maturato: ancora oggi vi è una grande disparità nei sistemi e nei meccanismi di ispezione tra le diverse regioni in termini “ non solo di capacità di assolvere ai compiti ispettivi ma anche per quanto riguarda la portata e l'oggetto di tali compiti e perfino la loro stessa esistenza in alcune regioni”.

Appare quindi necessario, a livello centrale e con il coinvolgimento di tutte le unità periferiche, programmare una serie di iniziative e attività che consentano di migliorare l'attuale sistema di controlli: una di queste iniziative potrebbe appunto essere quella di riuscire a far approvare questo importante strumento di lavoro che è il Regolamento per le ispezioni ambientali.