

A.A. 2007/2008

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PISA

FACOLTA' DI ECONOMIA



CORSO DI LAUREA IN SVILUPPO E GESTIONE
SOSTENIBILE DEL TERRITORIO

**“LA GESTIONE DELLE EMERGENZE: GLI
INCIDENTI RILEVANTI. COME SI E’ EVOLUTA
LA NORMATIVA ITALIANA.”**

CANDIDATA: VALENTINA SANTI
RELATORE: PROF. GIANLUCA CONTI

RINGRAZIAMENTI

Ebbene eccomi qui, alla fine di questo “viaggio” chiamato Università.

Di certo non è stata una vacanza, ma senza dubbio sono stati gli anni più significativi della mia breve esistenza.

Molte sono le persone che hanno allietato questo periodo intenso della mia vita, ma quelle che voglio ricordare qui sono quelle che ci sono state “sempre”, anche nei momenti più bui e sofferti, quelli che con le loro coccole, le loro parole, le loro risate mi hanno fatto superare di tutto.

Innanzitutto ci tengo a ringraziare mamma e babbo che, nel loro diverso modo di confrontarsi con me, mi hanno sostenuto con forza. Grazie di tutto, per me siete un modello: vi ammiro e vi voglio bene.

Un ringraziamento particolare va anche a Lara, il suo affetto, la sua amicizia e le sue parole mi riempiono la vita ogni giorno.

E poi non posso certo dimenticare di ringraziare Mirko, è anche un po’ merito suo se sono quella che sono. La sua fiducia illimitata nelle mie capacità mi ha dato forza, consapevolezza e tranquillità. Grazie amore mio!!

Vorrei, infine, ringraziare i miei “colleghi” ed amici, quelli conosciuti tra i banchi dell’università e quelli di sempre. Spero che sarete orgogliosi di me!

INDICE:

CAPITOLO I: INTRODUZIONE

- 1) Come nasce la disciplina degli incidenti rilevanti
- 2) La normativa comunitaria
- 3) La Direttiva Seveso I
- 4) La Direttiva Seveso bis (o Seveso II)

CAPITOLO II: LA NORMATIVA VIGENTE IN ITALIA

- 1) La Direttiva Seveso III
- 2) Il D.Lgs. n. 238/2005
- 3) Il D.P.C.M. 16 febbraio 2007: le nuove linee guida

CAPITOLO III: LA NORMATIVA ITALIANA PRIMA DEL

D.LGS. n. 238/2005

- 1) Il D.P.R. n. 175/1988
- 2) Dal D.P.R. 175/88 al D.Lgs. 334/99
- 3) Il D.Lgs. n. 334/1999
- 4) I Decreti collegati al D.Lgs. 334/99: D.M. 9 agosto 2000, D.M. 9 maggio 2001 e D.P.C.M. 25 febbraio 2005
- 5) Le sentenze emesse dalla Corte costituzionale in materia di incidenti rilevanti

CAPITOLO IV: PRINCIPI E CONCLUSIONI

- 1) I principi guida del diritto dell'ambiente
- 2) Considerazioni conclusive

ALLEGATO 1: TESTO DEL D.LGS. 334/1999

ALLEGATO 2: TESTO DEL D.LGS. 238/2005

BIBLIOGRAFIA

SITOGRAFIA

CAPITOLO I: INTRODUZIONE

1) COME NASCE LA DISCIPLINA DEGLI INCIDENTI RILEVANTI

Già da alcuni anni l'opinione pubblica internazionale ha concentrato la sua attenzione sulle tecnologie ad alto rischio, sulle modalità del loro esercizio e sui problemi politici, scientifici e giuridici ad esse collegati. Troppo spesso l'esperienza ha mostrato come sia sufficiente un piccolo difetto o un errore minimo a causare danni assolutamente imprevedibili e incalcolabili, del tutto sproporzionati alla colpa o alla negligenza, non delimitabili neppure territorialmente.

In genere, gli impianti nucleari vengono citati ad esempio, come attività pericolosa per eccellenza. Indubbiamente, essi sono i più difficili da controllare, soprattutto, colpiscono di più l'immaginazione e possono quindi essere più facilmente coinvolti nella propaganda politica.

Negli ultimi decenni, però, anche le imprese chimiche sono state responsabili di gravissimi danni alle cose e alle persone: Seveso e Bhopal non sono che i casi più gravi. Il problema del controllo delle attività pericolose è estremamente complesso. All'indubbia difficoltà tecnica si aggiunge il dilemma politico della scelta tra uno sviluppo più lento e sicuro o immediato ma rischioso. Se l'attività è svolta da una società multinazionale, i problemi del controllo sono ripartiti tra Stati diversi e, da un altro punto di vista, addossati alla stessa comunità internazionale.

Nel caso di Bhopal, poi, si aggiungono le difficoltà tipiche di un paese in via di sviluppo (India) che ospita una multinazionale. L'atteggiamento nei confronti delle attività pericolose è influenzato dalla necessità di attirare industrie e di importare capitali, tecnologie e lavoro. Nello stesso tempo, la carenza di una disciplina di prevenzione e controllo e di norme poste a tutela dell'ambiente, cui si aggiunge l'inferiorità tecnologica dello Stato e la sua limitata forza contrattuale nei confronti delle multinazionali, rende estremamente difficile allo Stato stesso controllare le attività pericolose svolte sul proprio territorio.

E' ormai evidente che tali situazioni coinvolgono tutti gli Stati, non solo perché spesso gli effetti si estendono materialmente al di là dei confini nazionali, ma soprattutto perché è interesse di tutta la collettività che il diritto alla sicurezza e alla vita non venga lesa e che l'ambiente sia tutelato.

L'incidente di **SEVESO** è diventato un simbolo delle patologie della nostra civiltà tecnologica ed ha avuto ripercussioni ben al di là dell'area geografica direttamente interessata, rivoluzionando completamente la concezione dei criteri di prevenzione e gestione del rischio chimico.

Verso mezzogiorno del 10 luglio 1976, si verificò un'esplosione nella fabbrica Icmesa, localizzata a Meda, in Brianza e appartenente alla Givaudan del gruppo Hoffman-La Roche.

Una nube tossica, propagatasi dal reattore B dell'impianto, contenente "Tcdd" (diossina), considerato uno degli agenti chimici più tossici per l'uomo, si diffuse nell'ambiente contaminando un'area densamente popolata ed in particolare il territorio del comune di Seveso. Il giorno seguente, i responsabili dell'azienda informarono le autorità locali della presenza di una nube di erbicida dannosa per l'agricoltura e chiesero di allertare la popolazione.

Le prime ordinanze furono emesse dal sindaco di Seveso sulla base di tale generica e incompleta informazione, mentre la presenza della diossina fu ufficialmente comunicata alle autorità locali dalla Givaudan con molti giorni di ritardo, successivamente al verificarsi di alcuni fatti inquietanti (morte di piccoli animali, comparsa di malattie della pelle) e dopo che la notizia degli incidenti era stata diffusa dai mass media.

Una comunità totalmente ignara di essere esposta ad un rischio di origine chimico, e dunque totalmente impreparata, si trovò all'improvviso a dover gestire un'emergenza drammatica e a programmare una riabilitazione di lungo periodo. Una popolazione attonita e spaventata si ritrovò sottoposta a provvedimenti cautelativi d'urgenza, quali l'obbligo di evacuazione dalle proprie case (circa 730 persone) o la partecipazione a programmi di monitoraggio sanitario (220.000 persone).

Tutto questo, in uno stato di totale incertezza con riguardo all'intensità, alla durata e alle conseguenze della propria esposizione ad una sostanza il cui solo nome richiamava gli scenari devastanti della guerra del Vietnam: la diossina era stata infatti identificata come un componente di un defoliante usato dai militari americani. I risvolti psicologici e sociali furono pesantissimi e così pure quelli economici, dovuti al calo della produzione di alcune aree e anche alla difficoltà di collocare i prodotti provenienti da una zona ormai assoggettata ad un pesante stigma.

Il timore forse maggiormente avvertito riguardava la possibilità di malformazioni fetali e alle donne incinte della zona colpita che ne facessero richiesta fu concessa la

possibilità di ricorrere all'aborto terapeutico. Attorno al caso Seveso si crearono contrasti e polemiche che toccarono spesso punte elevatissime e posero sul tappeto questioni scottanti che l'incidente aveva evidenziato, come quella della salute dei lavoratori e dei rischi imposti a soggetti inconsapevoli.

La gestione del caso si rivelò difficilissima, in assenza di dati precisi sulla quantità della sostanza fuoriuscita e delle sue potenziali conseguenze sull'ambiente e sulla salute.

Al di là della tragica esperienza di quanti furono coinvolti, un significativo esito del caso Seveso fu la messa a punto di una normativa europea sui rischi di incidenti rilevanti. Il nome di Seveso rimane oggi indissolubilmente legato a tale legislazione, con una radicale inversione del suo valore simbolico: esso non evoca più timore ed oscura minaccia, bensì regolamentazione e controllo.

La notte tra il 2 e il 3 dicembre 1984 una fuga di gas da un piccolo impianto chimico nella città di **BHOPAL**, in India, provocò uno dei più gravi incidenti tecnologici dei nostri tempi.

La fuoriuscita, da una cisterna-deposito di 40 tonnellate di isocianato di metile vaporizzato provocò in poche ore una catastrofe. Più di duemila persone morirono, più di duecentomila riportarono lesioni, in molti casi permanenti, soprattutto agli occhi e alle vie respiratorie.

Gli ambulatori e gli ospedali della zona non erano affatto in grado di affrontare la situazione, sia per il numero delle persone da assistere, sia per l'insufficienza di materiale e personale specializzato. Per di più, soprattutto nelle prime, decisive ore, nessuno sapeva di che cosa si trattasse da un punto di vista medico, né si sospettava che vi potessero essere più sostanze che richiedevano cure ed antidoti diversi.

Mancò del tutto un coordinamento tra l'impresa e l'autorità pubblica. UCIL, che aveva dei piani di emergenza, non li aiutò (le sirene dell'allarme avevano suonato, ma dal momento che la popolazione circostante non era stata informata del loro significato, la situazione fu anche peggiorata perché alcuni, temendo un incendio, si precipitarono con secchi d'acqua dentro la nube tossica, proprio mentre il personale che era di servizio quella notte all'impianto se ne allontanava correndo; gli autobus preparati per evacuare, in caso di emergenza, la popolazione, rimasero fermi al loro posto mentre gli autisti correvano via insieme con gli altri); nessun piano aveva il Governo.

Nei giorni successivi i problemi più urgenti erano quelli di curare i feriti e di eliminare il rischio di epidemie bruciando i cadaveri; nello stesso tempo si cercava di calcolare la gravità dell'incidente, ma tuttora non si sa quante sono state le vittime.

L'impatto sull'ambiente fu considerato solo più tardi, al termine dell'emergenza: l'esposizione fu letale per gli animali e danneggiò notevolmente la vita vegetale.

Questi esempi ci mostrano come nella modernità avanzata si è generata una “società del rischio”, in cui la tecnologia può addirittura contribuire ad amplificare le conseguenze dei disastri naturali. Quindi, la stessa alta tecnologia che consente di prevedere, e in certa misura di prevenire i rischi, di diffondere informazioni in tempo reale, di spostare rapidamente merci, persone, denaro, di creare ricchezza e dare risposta ai bisogni materiali e non, al contempo genera nuovi rischi e favorisce una nuova e diffusa vulnerabilità.

Si tratta di una “sistematica” produzione dei rischi, non legata cioè soltanto a guasti, malfunzionamenti, incidenti, bensì connaturata alle applicazioni delle moderne tecnologie. E' questa una presa di coscienza recente, un prodotto della “modernità riflessiva”, in grado non solo di produrre tecnologia, ma anche di interrogarsi sulle sue implicazioni sociali: sui modi della sua produzione, sui suoi fini, sui suoi effetti benefici e sui suoi rischi, sulla distribuzione degli stessi, sulle possibilità di gestione e controllo, sulle relazioni tra tecnologie, potere economico, potere politico.

In definitiva, insieme ad innegabili vantaggi, la civiltà industriale e quella post-industriale hanno generato notevoli effetti negativi, molti dei quali non erano stati previsti e talvolta neppure presi in considerazione come possibilità teoriche.

Alcuni di questi “mali” derivano da effetti non desiderati connessi al normale funzionamento delle tecnologie in questione, altri da malfunzionamenti delle stesse, altri ancora da interazioni non controllabili tra applicazioni tecnologiche e contesto ambientale e sociale in cui vanno ad inserirsi.

E' opinione abbastanza comune che la mancanza di una “cultura del rischio” abbia portato a trascurare la pericolosità di molti processi produttivi spesso esercitati all'interno di aree fortemente urbanizzate, mentre la questione relativa alla sicurezza aziendale rimane semplicemente un fatto esclusivo dell'imprenditore.

Non sono bastati a modificare questo stato di cose alcuni avvenimenti (la diossina di Seveso del 1976, l'incidente di Bhopal del 1984, e una lunga serie di incidenti anche se

di minore rilevanza) né alcuni provvedimenti adottati dalla Comunità europea (le varie direttive Seveso).

Quando parliamo di analisi del rischio dobbiamo sottolineare che questa si scompone in diversi passi, i cui momenti significativi possono essere così sintetizzati:

- identificazione di eventi incidentali
- analisi delle conseguenze
- quantificazione della probabilità di accadimento
- quantificazione del rischio.

Le misure di sicurezza, a loro volta, si concepiscono e si attuano come interventi tecnologici, interventi organizzativi ed interventi di controllo che devono perseguire obiettivi prevenzionistici piuttosto che azioni di mera protezione ambientale volte a minimizzare le potenziali conseguenze di eventi incidentali.

Pertanto, l'attività di prevenzione nell'industria persegue principalmente il contenimento, entro i più ristretti limiti tecnicamente conseguibili, della probabilità di ricorrenza di eventi indesiderati.

Emerge, comunque, il principio dell'inesistenza di probabilità nulla, pur se riducibile a valori minimi, nonché quello della ragionevolezza per le misure riduttive. Queste ultime, se talmente riduttive da imporre la rinuncia all'attività del caso, possono venire rapportate anche ai benefici che, in cambio, ne derivano alla comunità.

La consapevolezza che un minimo di rischio esiste, e che non può essere annullato neanche con le migliori tecnologie disponibili, è il fondamento della disciplina sugli incidenti rilevanti.

Nelle Direttive comunitarie e nelle leggi nazionali di cui parlerò più avanti mi riferirò a quelle che vengono definite “*attività pericolose*”. In generale, possiamo dire che si tratta di tutte quelle attività che, per le sostanze date o per il tipo di tecnologia necessaria, possono mettere in pericolo la vita o la salute dell'uomo e di altri esseri viventi, o possono danneggiare l'ambiente.

A posteriori, soprattutto in incidenti gravi come quelli di Seveso e Bhopal, risulta evidente la pericolosità o meno di una data attività, ma ciò che è necessario è una valutazione a priori.

Le difficoltà provengono innanzitutto dal fatto che si tratta di un concetto relativo ai destinatari: ciò che è “pericoloso” per un soggetto può essere “sicuro” per un altro. Questo può dipendere dalla preparazione culturale: c'è una notevole differenza, ad

esempio, tra i tecnici che conoscono i pericoli di una certa produzione e le precauzioni da prendere, e chi vi è totalmente estraneo ed impreparato ma è nello stesso tempo destinato, ad esempio perché vive vicino all'impianto, a subirne le conseguenze negative, senza avere le informazioni necessarie per proteggersi.

Oppure, può dipendere dalle condizioni fisiche: ciò che è considerato sicuro per i dipendenti di una fabbrica di sostanze pericolose, persone adulte la cui salute sarà sottoposta a vagli frequenti, può non esserlo per la comunità che vive nelle vicinanze della fabbrica e che comprende bambini, anziani, persone più deboli e malati.

In secondo luogo, la pericolosità va valutata sulla base della combinazione di due parametri: la probabilità del verificarsi di un incidente e la gravità delle conseguenze di un tale evento.

Si dovrà parlare di attività pericolosa tutte le volte che, anche se le probabilità sono scarse, le conseguenze di un incidente sarebbero gravi. Una serie di elementi deve essere presa in considerazione: caratteristiche fisiche (tossicità ed infiammabilità) dei materiali usati, natura del procedimento, localizzazione dell'impianto rispetto ad altri impianti e rispetto alle zone residenziali, densità della popolazione e condizioni climatiche, influenza sulla salute dei dipendenti e delle comunità circostanti. La complessità di queste analisi rende molto spesso discutibili le statistiche sulla pericolosità di determinate produzioni; per di più, in generale, i danni alla salute subiti dalle popolazioni circostanti non vengono considerati.

E' diffusa la convinzione che occorran studi più approfonditi sullo svolgimento delle attività pericolose, e che è necessario studiare delle strategie preventive, piani di emergenza e sistemi di autorizzazione.

Questo sia perché il numero di incidenti sta crescendo in modo esponenziale, sia perché il livello del rischio a cui è sottoposta la comunità in senso lato è troppo elevato; si sente infine il bisogno, per le attività particolarmente pericolose, di un metodo di controllo *ad hoc*.

Quella delle attività pericolose è innanzitutto una scelta politica. Per quante misure di sicurezza si adottino, non si potrà mai eliminare il rischio di incidenti dalle attività che usano tecnologie sofisticate e sostanze pericolose. Per loro natura, i prodotti chimici usati nel ciclo produttivo tendono ad essere reattivi e quindi potenzialmente pericolosi per l'uomo e per l'ambiente.

Occorre decidere insomma se sia un rischio che vale la pena di correre, o se il diritto ad una vita sana e sicura non abbia un'assoluta priorità, tale da rendere necessario

l'abbandono delle attività più pericolose. L'applicazione dell'analisi costi – benefici ai rischi industriali ha portato a valutare la vita umana alla stregua di un altro bene qualsiasi: e ciò è ancor più criticabile quando si pensa che i cittadini sono esclusi da queste decisioni.

Nello stesso tempo tuttavia si è sottolineata la necessità di aumentare la prevenzione e le norme di sicurezza, la cooperazione e i piani d'emergenza, attraverso l'azione diretta delle imprese (tecnologie più avanzate, informazione e addestramento dei dipendenti), degli Stati (emanazione di norme tecniche), delle organizzazioni internazionali.

Un diverso orientamento era stato manifestato nella **Carta mondiale della natura**, adottata solennemente dall'Assemblea generale dell'ONU nell'ottobre del 1982; essa conteneva i principi generali che dovevano servire da guida alle legislazioni nazionali. Formalmente essa era una raccomandazione. Si trattava dunque di un codice morale di condotta diretto sia agli Stati, sia alla comunità internazionale, sia a soggetti di diritto privato: i principi enunciati non erano di per sé vincolanti.

Interessante era l'articolo 11, in base al quale dovevano essere controllate con le migliori tecniche disponibili tutte le attività che potevano avere un impatto sulla natura, in modo da diminuire i rischi. In particolare, sarebbero state evitate le attività che potevano causare danni irreversibili alla natura e, se le conseguenze erano sconosciute, quelle che comportavano un grado elevato di rischio. Prevedeva inoltre che gravasse sui promotori di queste ultime l'onere di dimostrare preventivamente che i vantaggi fossero stati superiori al costo ecologico.

Si trattava di principi molto nuovi (siamo agli inizi degli anni '80). Innanzitutto il danno all'ambiente veniva considerato indipendentemente dal fatto che si trattasse di inquinamento transfrontaliero; nel momento in cui divenissero vincolanti, questi principi avrebbero limitato la sovranità degli Stati all'interno del loro territorio, trovandosi quindi sulla stessa linea della Carta dei diritti dell'uomo. L'inquinamento veniva cioè visto ormai come un problema mondiale, che poteva essere affrontato solo attraverso una cooperazione internazionale.

Veniva lasciata tuttavia un'ampia discrezionalità agli Stati.

La nozione di “benefici” attesi da un'attività che comporta rischi elevati era legata al sistema di valori prevalente nello Stato, comprendeva elementi economici, sociali, scientifici e culturali, e era quindi oggetto di una valutazione politica.

Non veniva stabilito infine come doveva essere attuato il divieto alle attività che rischiavano di creare danni irreversibili alla natura, o su quali criteri basare la

valutazione preventiva dei rischi; venivano enunciati soltanto i principi che dovevano informare l'azione successiva.

La Carta esprimeva dunque la scelta politica di evitare le attività eccessivamente rischiose, ma non creava standards, né stabiliva il modo in cui i principi affermati dovevano essere raggiunti; anche quando fosse diventato diritto consuetudinario internazionale, in caso di controversia starebbe dunque al giudice interpretare e applicare secondo equità questi principi.

2) LA NORMATIVA COMUNITARIA

Secondo la Commissione europea, l'espressione "rischio industriale" si riferisce ai pericoli per la salute umana e per l'ambiente associati con l'emissione accidentale o deliberata di prodotti chimici pericolosi e di organismi biologici.

Gestire questi rischi significa controllare sia i prodotti che i processi.

Con riferimento al controllo dei prodotti pericolosi, esiste una vasta gamma di leggi europee relative a prodotti chimici, pesticidi e biocidi, per esempio su:

- La classificazione, la confezione e l'etichettamento di sostanze pericolose e la loro preparazione (direttiva del Consiglio 67/548/CEE, 88/379/CEE);
- La restrizione della commercializzazione e dell'uso di sostanze pericolose e della loro preparazione (direttiva del Consiglio 76/769/CEE);
- L'esportazione e l'importazione di prodotti chimici pericolosi (Regolamento del Consiglio 2455/92);
- L'immissione sul mercato di prodotti botanici protetti (direttiva del Consiglio 91/414/CEE);
- L'uso contenuto di microrganismi geneticamente modificati (direttiva del Consiglio 90/219/CEE);
- Il rilascio deliberato nell'ambiente di organismi geneticamente modificati (direttiva del Consiglio 90/220/CEE);
- La valutazione dei prodotti chimici esistenti (regolamento del Consiglio 793/93).

Nell'area del controllo del processo industriale la attività della Commissione europea sono rivolte in particolare al controllo dei pericoli degli incidenti più gravi riguardanti sostanze pericolose.

Il proposito è di assicurare un alto livello di protezione mediante misure atte a prevenire gli incidenti più gravi e a limitarne le conseguenze sia per l'uomo (aspetti relativi alla salute e alla sicurezza) che per l'ambiente.

3) LA DIRETTIVA SEVESO I

A livello Comunitario è stato intrapreso un percorso per ridurre il rischio industriale e prevenire l'accadimento di incidenti rilevanti; l'incidente di Seveso ha, infatti, spronato la Comunità a disciplinare la materia

La prima direttiva comunitaria a riguardo, risale al 24 giugno 1982 e prende il nome di **DIRETTIVA SEVESO (82/501/CEE)**: direttiva sugli incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali. La Comunità Europea ha inteso così iniziare a coordinare la legislazione degli Stati membri in un settore molto complesso quale è quello che concerne la sicurezza delle attività industriali insalubri.

Come già detto in precedenza, infatti, i rischi del verificarsi di incidenti in correlazione alle attività industriali situate all'interno del territorio nazionale possono assumere aspetti disastrosi per l'uomo e per l'ambiente circostante non appena la loro gestione ed i processi produttivi connessi diventano anomali o addirittura quando sfuggono al controllo umano.

Alla luce delle esperienze pregresse e considerato che le attività esistenti e nuove possono determinare incidenti rilevanti, a causa dell'impiego delle sostanze qualificate come pericolose o per il loro quantitativo, il legislatore comunitario inizia a perseguire una politica preventiva disponendo talune misure di sicurezza durante i vari stadi di attività (progettazione, produzione, gestione) nella fase anteriore e posteriore di ogni singolo processo produttivo cercando di intervenire prima e non appena si verifica un incidente rilevante con effetti negativi sull'ambiente.

La direttiva Seveso ci dice che ci sono due tipi di rischi connessi all'esercizio di attività industriali: i RISCHI DI "ROUTINE" che possono verificarsi operando in condizioni normali ed i RISCHI ECCEZIONALI, come incendi, esplosioni ed emissioni di sostanze pericolose, che possono capitare in caso di perdita di controllo delle operazioni. La direttiva riguarda il secondo tipo di rischi e richiede l'adozione di procedimenti per prevenire gli incidenti rilevanti e per limitare le eventuali conseguenze per l'uomo e per l'ambiente. Questi procedimenti includono la notifica delle misure di sicurezza e dei piani di emergenza da parte delle industrie che usano determinate

sostanze pericolose, oltre all'obbligo di informare la popolazione sulle norme da osservare in caso di incidente.

Gli elementi essenziali di questa direttiva, apparentemente complicata, sono i seguenti:

- 1) i fabbricanti che rientrano in un ampio numero di attività industriali, hanno un obbligo generale di prevenire gli incidenti maggiori e limitare le loro conseguenze negative per l'uomo e per l'ambiente. C'è inoltre un obbligo generale di comunicare gli incidenti rilevanti.
- 2) quattro obblighi specifici gravano sui fabbricanti che fanno uso di qualcuna delle 178 sostanze elencate in un'apposita lista, in quantità superiori a quelle specificate nella lista, o nel caso in cui immagazzinino 9 di queste sostanze.

Questi obblighi sono:

- il fabbricante deve fornire una relazione sulle misure di sicurezza;
- il fabbricante deve assicurare un piano di emergenza interno;
- l'autorità competente deve garantire un piano di emergenza esterno;
- la popolazione deve essere informata sulle misure di sicurezza e sul comportamento da tenere in caso di incidente.

Gli elementi di dettaglio più rilevanti sono i seguenti:

- *Definizioni.* L'attività industriale viene definita anzitutto come qualsiasi operazione effettuata in impianti, di cui all'Allegato I, che usano sostanze pericolose e secondariamente come qualsiasi altro deposito effettuato nelle condizioni specificate nell'Allegato II. Si considerano sostanze pericolose tutte quelle che rientrano nei parametri dell'Allegato IV. Sono escluse esplicitamente dall'ambito della direttiva varie attività, quali gli impianti nucleari, le fabbricazioni di esplosivi e munizioni, le attività estrattive e le installazioni militari. La definizione di "incidente rilevante" non è precisa e si riferisce ad emissioni, esplosioni, incendi, ecc.
- *Obbligo generale.* Gli Stati membri hanno l'obbligo generale di adottare le misure necessarie per garantire che i responsabili delle attività industriali siano obbligati a prendere tutte le misure necessarie a prevenire gli incidenti rilevanti e a limitarne le eventuali conseguenze nei confronti della popolazione e dell'ambiente. Gli Stati membri devono garantire che ogni fabbricante sia tenuto a dimostrare, in ogni momento, all'autorità competente, di aver provveduto all'individuazione dei rischi di incidenti rilevanti esistenti, all'adozione di

misure di sicurezza appropriate, all'informazione, all'addestramento e all'attrezzatura, ai fini della sicurezza delle persone che vi lavorano.

- *Notifica delle misure di sicurezza e piano di emergenza interno allo stabilimento.* I fabbricanti devono notificare all'autorità competente, se un'attività industriale faccia uso di qualche sostanza tra le 178 comprese nell'Allegato III, in determinate quantità, oppure se qualcuna delle sostanze dell'Allegato II sia immagazzinata, sempre nelle quantità previste. La notifica deve contenere informazioni relative a:

- sostanze di cui agli Allegati II e III, compresi i dati specificati nell'Allegato V;
- descrizione degli impianti, accompagnata dalla localizzazione dei luoghi di maggior rischio e dalle norme di prevenzione e di controllo;
- possibili situazioni di rischio relativo ad incidenti rilevanti, con un piano di emergenza interno (tale piano deve essere preparato dall'autorità competente).

Per i nuovi impianti la notifica deve essere trasmessa alle autorità competenti entro un termine ragionevole, prima che l'attività industriale sia intrapresa. Le nuove attività comprendono ogni modifica delle attività esistenti, che potrebbero comportare rischi di incidente rilevante. La notifica deve essere aggiornata periodicamente, per tener conto delle nuove conoscenze tecniche nel campo. In caso di modifica di un'attività industriale, il fabbricante deve revisionare le misure di prevenzione e di sicurezza ed informare preventivamente, se necessario, l'autorità competente. In relazione agli obiettivi della notifica, il fabbricante che possiede un gruppo di impianti distanti tra loro meno di 500 metri, deve sommare le varie quantità di sostanze di cui all'Allegato II o III.

- *Attività industriali esistenti.* Un lasso di tempo maggiore è previsto per la notifica delle attività già esistenti, ma entro l'8 gennaio 1985 i fabbricanti avrebbero dovuto adempiere all'obbligo di notificare parte delle prescrizioni, in particolare le informazioni relative agli impianti e alle sostanze utilizzate. Entro l'8 luglio 1989 avrebbero dovuto completare la notifica, allegando il piano di emergenza interno, a meno che gli Stati membri non vi avessero rinunciato e la dovevano rendere obbligatoria, solo se richiesta dall'autorità competente.
- *Obblighi dell'autorità competente e piano di emergenza esterno.* Gli Stati membri devono nominare le autorità competenti incaricate di ricevere la notifica ed esaminare le informazioni ricevute e di accertarsi che sia stato preparato un piano di emergenza relativo all'esterno dello stabilimento, dove si

svolgono le attività notificate. Le autorità competenti devono, se necessario, richiedere informazioni supplementari ed accertarsi che i fabbricanti abbiano preso le più appropriate misure per prevenire gli incidenti e le relative conseguenze. Devono anche organizzare controlli ed ispezioni.

- *Informazioni al pubblico.* Gli Stati membri devono assicurarsi che le persone che potrebbero essere colpite da un incidente rilevante siano informate sulle misure di sicurezza e sulle norme da seguire in caso di incidente. Devono inoltre rendere possibile l'accesso, da parte di altri Stati membri interessati, a tutte le informazioni comunicate ai propri cittadini.
- *In caso di incidente.* Non appena si verifica un incidente il fabbricante deve:
 - informare l'autorità competente;
 - comunicare le circostanze dell'incidente, le sostanze pericolose coinvolte, i dati disponibili per valutare la conseguenze per l'uomo e per l'ambiente, i provvedimenti di emergenza adottati;
 - informare l'autorità dei programmi previsti per rimediare agli effetti dell'incidente a medio ed a lungo termine e per evitare che esso si riproduca.

L'autorità competente deve accertarsi che siano presi i necessari provvedimenti di emergenza e quelli a medio e lungo termine; deve inoltre raccogliere tutte le informazioni necessarie per una completa analisi dell'incidente.

Gli Stati membri devono informare la Commissione quanto prima possibile, in caso di incidente rilevante, e comunicare le informazioni di cui all'Allegato VI.

- *Sistema di informazione della Comunità.* Gli Stati membri affidano alla Commissione il compito di organizzare le informazioni relative agli incidenti rilevanti, in modo che possa avvisare le autorità degli Stati membri. Questi possono segnalare alla Commissione ogni sostanza che, a loro parere, dovrebbe essere aggiunta agli Allegati II e III e tutte le misure da essi eventualmente prese per quanto riguarda tali sostanze. La Commissione comunica quindi tali informazioni agli Stati membri e tiene a disposizione degli stessi un registro degli incidenti rilevanti, compresa l'analisi delle cause, le esperienze acquisite e le misure adottate. Le informazioni raccolte dalle autorità competenti e dalla Commissione possono essere usate solo per gli scopi per cui sono state richieste. Questa limitazione non può impedire alla Commissione di pubblicare

una statistica generale dei dati. Gli Stati membri e la Commissione si scambiano informazioni sulle esperienze di prevenzione degli incidenti rilevanti.

- *Revisioni ed emendamenti.* Entro l'8 gennaio 1986, il Consiglio procede alla revisione degli Allegati I, II e III. E' stata prevista anche una procedura per adeguare l'Allegato V al progresso tecnico.
- *Misure più severe.* La direttiva non impedisce agli Stati membri di adottare misure legislative o amministrative più severe.

La direttiva 82/501/CEE è stata recepita in Italia con sei anni di ritardo dal D.P.R. 175/88.

4) LA DIRETTIVA SEVESO BIS (O SEVESO II)

Dopo il 1982, anno della prima direttiva Seveso, si sono verificati più di 130 incidenti rilevanti. A partire dal 1987 gli Stati membri avvertono le limitazioni della direttiva Seveso e la necessità di garantire una maggiore tutela all'ambiente e all'uomo dai pericoli causati dagli incidenti industriali.

La comparazione delle legislazioni nazionali evidenzia che gli Stati membri provvedono con modalità differenti all'applicazione della direttiva n. 82/501/CEE, sia con riferimento alle procedure di ispezione degli impianti, alla identificazione e alla valutazione degli impianti a rischio, sia con riguardo all'accesso e alla formulazione delle informazioni alla popolazione che vive intorno alle industrie.

Inoltre, benché il riconoscimento del diritto in capo alla popolazione esposta al rischio di essere informata sulla natura dei rischi, sui comportamenti da assumere in caso di incidente, rappresenti un'innovazione e sia introdotta per la prima volta con la direttiva n. 82/501/CEE, emerge che le iniziative predisposte non sono state in grado di assicurare un'adeguata e reale conoscenza del pericolo presente. Si ravvisa che le informazioni sono per lo più incomplete, generiche, tendenti a rassicurare la popolazione piuttosto che a renderla consapevole del rischio; manca inoltre la verifica costante dei messaggi; le misure predisposte sono per lo più improntate ad essere utilizzate in situazioni di emergenza.

Nasce l'esigenza non solo di rivedere il campo di applicazione della medesima direttiva ma anche di intensificare lo scambio di informazioni tra gli Stati membri affinché ogni

problema sullo stato delle attività e degli incidenti industriali verificatisi sia risolto in tempo, ovvero limitato nei suoi effetti negativi.

Con la nuova direttiva 96/82/CE, o Seveso bis, emanata sulla base dell'articolo 175 del Trattato CE e considerando gli obiettivi definiti all'articolo 174, il legislatore comunitario si è posto l'obiettivo di migliorare l'efficacia del quadro normativo delineato con la precedente normativa sulla prevenzione degli incidenti rilevanti e di assicurare un livello più elevato di protezione dell'uomo e dell'ambiente.

Dopo circa quindici anni dalla prima direttiva Seveso, la nuova normativa, benché sia stata elaborata come quella precedente alla luce del dato empirico e della casistica, analizza più dettagliatamente i fattori che possono intervenire e causare un incidente rilevante.

Il legislatore comunitario è consapevole che gli incidenti, di modeste dimensioni o di grandi ripercussioni, non sono eliminabili ma necessitano di essere ridotti e gestiti.

I fattori accidentali, connessi o meno al controllo umano possono essere previsti o imprevedibili ma sono sempre presenti e quindi vanno studiati e analizzati scrupolosamente.

Seguendo tale orientamento, la nuova direttiva Seveso evita di prescrivere schemi rigidi da applicare indistintamente alle aziende che si trovano ad usare sostanze pericolose, ma, a partire dalla fase preliminare dell'attività di pianificazione dei siti, impone ai singoli soggetti coinvolti di controllare l'urbanizzazione dei suoli e delle aree circostanti al sorgere o alla presenza di insediamenti industriali e di vegliare di continuo sulla gestione dell'attività industriale.

La nuova direttiva per la prima volta introduce un sistema che prevede una stretta correlazione tra pianificazione territoriale e gestione dei rischi di incidenti rilevanti.

Gli Stati membri sono tenuti formalmente a predisporre sistemi organizzativi e procedurali ed a designare le autorità competenti per attuare tale controllo allo specifico fine di evitare gli incidenti rilevanti.

La direttiva 96/82/CE disciplina, oltre alle misure di sicurezza che devono accompagnare gli stabilimenti esistenti prima dell'entrata in vigore della direttiva Seveso, anche quelle che riguardano gli "stabilimenti nuovi" ovvero quelli che devono essere ancora costruiti e per i quali le attività industriali devono essere ancora attivate.

Prevede l'adozione di misure preventive nello stadio preliminare del progetto, ancor prima che sia individuata l'area sulla quale dovrà sorgere l'impianto industriale interessato dalla direttiva, imponendo l'obbligo di operare una serie di controlli sulla

pianificazione territoriale dei suoli o dei siti, sia per autorizzare i nuovi impianti industriali, sia per consentire lo sviluppo di nuove aree intorno agli impianti già esistenti.

Il legislatore comunitario ritiene che sia possibile prevenire e, al tempo stesso, limitare gli effetti dannosi conseguenti al verificarsi di incidenti industriali predisponendo idonee procedure di controllo dell'urbanizzazione, prima che si costruiscano gli impianti industriali con forti potenzialità di generare gravi ripercussioni per la presenza, attuale o potenziale, di sostanze pericolose. Sarà, ad esempio, possibile consentire solo a certe condizioni e solo se osservate opportune distanze di sicurezza la costruzione di stabilimenti altamente rischiosi in territori che presentano altri stabilimenti altrettanto potenzialmente pericolosi, o in siti ad alta densità demografica, o in zone frequentate dal pubblico o in vicinanza di aree di interesse naturale.

Operando un approccio di tipo valutativo e diagnostico delle ripercussioni connesse ad un'area industriale sull'uomo e sull'ambiente, la normativa comunitaria demanda agli Stati membri le modalità attuative affinché, da un lato, i soggetti privati e pubblici, e, dall'altro lato, i singoli cittadini, siano chiamati tutti a gestire la sicurezza pubblica.

I primi devono operare attenti e periodici esami alle strutture e alla apparecchiature presenti negli stabilimenti, predisponendo le misure più idonee per prevenire ovvero limitare le conseguenze dannose che possono realizzarsi; i secondi, devono cooperare, per quanto di spettanza, nella gestione dei rischi e dei pericoli presenti.

La componente umana e quella tecnologica sono elementi essenziali che, qualora rimangano sotto stretto controllo, possono contribuire notevolmente ad evitare accadimenti accidentali, quali gli incidenti industriali. E' in questo contesto che la direttiva del '96, come quella del 1982, prevede l'istituzione di un comitato al quale demandare l'adeguamento delle conoscenze e delle misure di sicurezza predisposte alla luce del progresso tecnologico.

La direttiva 96/82/CE, al pari della precedente normativa, non offre una definizione di "incidente rilevante", ma si limita a riprendere la nozione esemplificata ed empirica contemplata nella direttiva 82/501/CEE. Tuttavia, la nuova direttiva pone l'accento sul fatto che il verificarsi di tali accadimenti sono nella maggior parte dei casi dovuti ad errori di gestione o di organizzazione e che finiscono per sfuggire al controllo dell'uomo durante l'attività produttiva di uno stabilimento cagionando pericoli gravi, immediati o differiti, per la salute umana e per l'ambiente circostante.

Diversamente dalla precedente normativa che si concentra sugli aspetti tecnici della limitazione del pericolo, la direttiva del '96 rivolge maggiore attenzione ai sistemi di gestione e ai fattori umani.

La direttiva del '96 introduce, inoltre, una distinzione tra “rischio” e “pericolo” relegando il primo ad un collegamento causale tra un determinato evento dannoso preventivato e la possibilità che tale evento, non voluto, si realizzi in concomitanza con fattori esterni (temporali o circostanziali) all'impianto ai quali inerisce: le condizioni meteorologiche presenti nella zona al momento, la densità e la distribuzione della popolazione, l'intensità della circolazione auto veicolare, etc.

Ne consegue che il rischio può sussistere senza che si realizzi al contempo l'evento dannoso, il verificarsi del quale può essere legato a criteri statistici o probabili.

Infatti, il *rischio* può essere usato per indicare la combinazione delle probabilità che un incidente possa verificarsi arrecando danni alle apparecchiature, alla produzione, all'abilità a svolgere una specifica funzione, etc.

Nell'analisi del rischio vi rientra la combinazione contingente di numerosi elementi, prevedibili e non, tra i quali rileviamo l'immediatezza, l'efficacia e la capacità gestionale degli interventi di emergenza.

Il *pericolo*, invece, attenendo alle caratteristiche intrinseche di una determinata sostanza o di una certa situazione è idoneo di per sé a generare l'evento dannoso senza necessitare di ulteriori fattori estrinseci che possono favorirne il verificarsi.

Il pericolo, in quanto inerisce la qualità interna della sostanza, non offre indicazioni sul danno; questo può essere evitato solo eliminando la fonte del pericolo ovvero la sostanza o la situazione di riferimento. Quando, invece, si parla di rischio si ha sempre presente la tipologia del danno che può essere arrecato.

Diversamente dalla direttiva dell'82 che prende ad oggetto la combinazione di più fenomeni, disciplinando i rischi, la normativa del '96 pone la distinzione tra rischio e pericolo e mira direttamente e principalmente a controllare e limitare la potenzialità (e non le probabilità) che si verifichino gli incidenti rilevanti. Ne consegue che la direttiva, oltre a ravvisare, prevedere ed offrire una serie di criteri per valutare i pericoli e le situazioni pericolose (connesse alle sostanze pericolose), analizza il rischio richiedendo ai soggetti interessati un attento studio degli strumenti utilizzati e dei fattori che possono inerirvi in un rapporto di causa e effetto, al fine di consentire l'adozione di idonee misure preventive ovvero, in situazioni incidentali, la predisposizione di misure di emergenza.

La nuova direttiva Seveso, come quella precedente, prende in considerazione solo gli incidenti rilevanti demandando agli Stati membri la gestione degli incidenti di piccole e medie dimensioni nel rispetto del principio di sussidiarietà.

E' nel rispetto di tale principio che anche la Direttiva Seveso del '96 è intesa a prevenire e limitare gli incidenti con un alto rilievo di perturbazione sull'ambiente e sull'uomo e non trova applicazione con riferimento agli incidenti minori con effetti locali limitati, lasciando tale ambito alla disciplina della singole normative interne.

Ed è ancora nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà che all'articolo 8 della direttiva 96/82/CE il legislatore disciplina il così detto "effetto domino" consentendo agli Stati membri di ravvisare liberamente quando, sulla base delle informazioni assunte dalle aziende sottoposte all'applicazione della normativa, sussistano alte probabilità e possibilità che, nonostante non si ravvisino le condizioni contemplate dalla direttiva, si possono realizzare incidenti rilevanti a causa del luogo, della vicinanza di determinati stabilimenti o della lavorazione delle sostanze identificate come pericolose.

Sempre al fine di controllare e limitare il pericolo di incidenti di rilievo, la direttiva 96/82/CE, pur astenendosi dal condizionare e disciplinare gli ambiti di competenza dei singoli Stati membri, nel valutare le circostanze che possono caratterizzare e causare tali incidenti, impone che le considerazioni avanzate in tale contesto dalle diverse autorità nazionali siano rese conoscibili alle aziende (perché queste predispongano di conseguenza nuove politiche di prevenzione o nuovi rapporti di sicurezza), alla popolazione (perché questa sia preparata per intervenire conformemente ai nuovi piani di emergenza esterni) e agli altri Paesi comunitari che potrebbero essere interessati dagli effetti transfrontalieri degli incidenti (perché anch'essi adottino le misure più opportune).

La nozione di "incidente rilevante", le analisi di "rischio" e di "pericolo di incidente rilevante", nonché il così detto "effetto domino", evidenziano ulteriormente che il legislatore comunitario riconosce la possibilità di trarre insegnamenti dall'esperienza, sia con riferimento agli incidenti sviluppatasi con grandi dimensioni e ripercussioni, sia con riguardo a quelli minori (o semi-incidenti).

Infatti, benché non venga precisata la relativa nozione, il gestore è tenuto ad analizzare i fattori che hanno causato tali semi-incidenti ai fini della redazione del rapporto di sicurezza o della revisione del medesimo in quanto, anche in queste circostanze, possono apprendersi nuove conoscenze tecniche per evitare o limitare gli effetti dannosi conseguenti agli incidenti di grande dimensione.

CAPITOLO II: LA NORMATIVA ATTUALE

1) LA DIRETTIVA SEVESO III

Una nuova sequenza di eventi incidentali aveva messo in evidenza l'esigenza di attuare delle modifiche alla direttiva Seveso II. E' così che prende forma la nuova direttiva sugli incidenti rilevanti, la direttiva CE 105/2003, meglio conosciuta come Seveso III (o "Seveso ter"). Tali eventi incidentali sono puntualmente elencati nelle premesse della direttiva: un esame più approfondito è utile a spiegare le novità legislative:

- Nel gennaio 2000 un incidente nella miniera di Baia Mare (Romania) provoca uno sversamento di cianuro nel Danubio dimostrando che talune attività di deposito e lavorazione nell'industria mineraria possono provocare gravissime conseguenze; coerentemente, la direttiva ha esteso il campo di applicazione normativo alle operazioni di preparazione chimica o termica del deposito di miniera e allo smaltimento di sterili con utilizzo di sostanze pericolose.
- L'esplosione di materiale pirotecnico nel maggio 2000 ad Enschede (Paesi Bassi) e l'esplosione avvenuta a Tolosa (Francia) nel settembre 2001 in uno stabilimento di fertilizzanti hanno evidenziato il potenziale di incidenti derivante dalla fabbricazione di materiale pirotecnico e dal deposito di nitrato di ammonio e di fertilizzante a base di nitrato di ammonio; la direttiva prende in considerazione questi fatti attraverso una modifica e riduzione dei limiti tabellari delle relative sostanze per l'inclusione nel campo di applicazione.
- Studi sulle sostanze cancerogene e pericolose per l'ambiente, effettuati dalla Commissione in stretta cooperazione con gli Stati membri, hanno portato il legislatore comunitario ad aggiungere nuove sostanze, associate ad opportune quantità limite, all'elenco delle sostanze cancerogene, nonché alla sensibile riduzione delle quantità limite previste per le sostanze pericolose per l'ambiente dalla direttiva 96/82/CE.

La nuova direttiva introduce interessanti miglioramenti. In particolare:

- I. l'obbligo di informazione alla popolazione è esteso a tutte le strutture frequentate dal pubblico (quali scuole e ospedali);

- II. vengono estese tutte le attività previste per il personale (piano di emergenza interno, informazione e formazione, sistema di gestione della sicurezza, etc.) al personale di imprese subappaltatrici che lavorino nello stabilimento;
- III. nuovi orientamenti vengono introdotti al fine di valutare la compatibilità tra gli stabilimenti che rientrano nel campo di applicazione della direttiva e le zone circostanti.

In particolare, si sono introdotti nuovi limiti per le aziende che detengono nitrato di ammonio, materiale pirotecnico e per le aziende minerarie, oltre all'abbassamento dei valori limite per le sostanze tossiche e l'innalzamento dei limiti per le sostanze ritenute cancerogene.

ARTICOLO 5.2:

- Individuare i rischi di incidente rilevante.
- Integrare il DVR (Documento di Valutazione dei Rischi) di cui al D.Lgs. 626/94
- Provvedere all'informazione, formazione e addestramento come previsto dal D.M. 16 marzo 1998.

ARTICOLO 6:

- Trasmettere la notifica, con le modalità dell'autocertificazione a: Ministero dell'Ambiente, Regione, Provincia, Comune, Prefetto, CTR.
- Trasmettere la Scheda di Informazione di cui all'allegato V a: Ministro dell'Ambiente, Regione, Sindaco e Prefetto.
- Redigere e riesaminare ogni due anni il documento di Politica di prevenzione degli incidenti rilevanti di cui all'art. 7.
- Attuare il SGS (Sistema di Gestione della Sicurezza) di cui allo stesso documento.

ARTICOLO 8:

- Trasmettere il RdS (Rapporto di Sicurezza) all'autorità competente.
- Riesaminare il rapporto di sicurezza: a) ogni 5 anni; b) ad ogni modifica che costituisca aggravio del preesistente livello di rischio; c) ogni volta che intervengono nuove conoscenze tecniche in materia di sicurezza.

- Predisporre il Piano di Emergenza Interno.
- Trasmettere al Prefetto e alla Provincia le informazioni per la stesura del Piano di Emergenza Esterno.

2) IL D.LGS N. 238/2005

Il Decreto legislativo 21 settembre 2005 n. 238 rappresenta il recepimento, da parte dell'Italia, della direttiva 2003/105/CE.

Il provvedimento, da un lato è volto ad assicurare omogeneità e coerenza alle disposizioni della Direttiva sopra citata, dall'altro mira a correggere le imperfezioni, di forma e di contenuto, del D.Lgs. n. 334/1999.

Per di più, l'esame delle modifiche apportate rileva una delle peculiari finalità perseguite dal legislatore, e cioè l'implementazione della partecipazione e del diritto di informazione dei cittadini. Si tratta di un processo che deve partire, innanzitutto, dal gestore e da tutti coloro che operano per lo stabilimento (personale e ditte esterne) fino a giungere al coinvolgimento ed alla interazione costruttiva delle istituzioni, degli enti di controllo, della popolazione ed in definitiva di tutti i soggetti legati al territorio circostante.

Vediamo, quindi, quali sono le principali novità:

- **L'AMPLIAMENTO DEL CAMPO DI APPLICAZIONE: LA MODIFICA DELL'ART. 4 (ESCLUSIONI)**

La nuova formulazione dell'art. 4 del D.Lgs. 334/99 – come modificato dall'art. 1 del D.Lgs 238/2005 - prevede una diminuzione dei casi esclusi dall'applicazione del Decreto. L'effetto di ciò è l'estensione del campo di applicazione della disciplina, in cui vengono ricomprese una serie di attività finora lasciate fuori (come per esempio le attività pericolose da cui hanno avuto origine gli incidenti accaduti in Spagna e Romania), quali:

- a. le operazioni minerarie di trattamento chimico o termico dei minerali estratti da cave o miniere che comportano l'impiego delle sostanze pericolose individuate nell'Allegato I, nonché gli impianti di smaltimento degli sterili che trattano le stesse sostanze dell'Allegato I;
- b. gli impianti operativi di smaltimento degli sterili, compresi i bacini e le dighe di raccolta degli sterili, contenenti le sostanze pericolose di cui all'Allegato I, in

particolare quando utilizzati in relazione alla lavorazione chimica e termica dei minerali;

- c. i porti industriali, petroliferi e commerciali, in cui sono presenti le sostanze pericolose di cui all'art. 2, comma 1 del decreto.

Peraltro, come vedremo in seguito, un'ulteriore estensione del campo di applicazione discende anche da alcune delle modifiche presenti nell'Allegato A che ha sostituito l'Allegato I e che, ora, prevede un aumento del numero delle sostanze cancerogene e delle quantità limite ad esse relative, una riduzione delle quantità limite per le sostanze pericolose per l'ambiente, una nuova definizione di sostanze esplosive ed, infine, una nuova definizione di *nitrato d'ammonio* con la contestuale previsione dell'abbassamento delle soglie di assoggettabilità.

- **OBBLIGHI GENERALI DEL GESTORE: L'ABROGAZIONE DELL'ARTICOLO 5, COMMA 3.**

Al fine di uniformarsi alla Direttiva comunitaria e alle normative di recepimento dei Paesi membri, e per evitare nel contempo imprecisioni riferite all'assoggettabilità – in particolare tra l'Allegato B e l'Allegato I - degli stabilimenti alla normativa grandi rischi, l'art. 2 del D.Lgs 238/2005 abroga l'art. 5, comma 3 e l'Allegato B che ne riportava le soglie di applicabilità.

Tale abrogazione cancella una serie di adempimenti burocratici considerati più onerosi di quelli previsti per gli stabilimenti soggetti a “notifica” ed accoglie sul punto la richiesta della Conferenza Unificata di mutare l'erronea impostazione adottata con il D.P.R. 175/88. Come è noto, la precedente normativa individuava gli stabilimenti o i depositi assoggettabili facendo riferimento alla quantità di sostanze pericolose presenti all'interno dello stabilimento stesso (così come precisate nell'Allegato I al D.Lgs 334/99), la quale non doveva essere uguale ovvero superare le quantità specificate nell'Allegato.

Per convenzione si suddividono tali stabilimenti in **cinque classi**, di seguito riportate in ordine crescente di rischio, secondo la quantità e pericolosità delle sostanze presenti (anche per un solo giorno all'anno):

- Stabilimenti industriali a “bassissimo rischio”:

Classe D - si tratta di una categoria individuabile in via residuale e fa riferimento agli stabilimenti di cui all'art. 2, comma 3, in cui sono presenti sostanze pericolose in quantità inferiori a quelle indicate nell'Allegato I. Tali stabilimenti, pur avendo al

proprio interno sostanze pericolose, per limiti di soglia non rientrano in nessuna delle categorie espressamente menzionate dal decreto e per tanto ad esse risultano applicabili solo gli obblighi discendenti dalla normativa sulla sicurezza sui luoghi di lavoro (Legge n. 626/94).

- Stabilimenti a “minor rischio” o a “rischio leggero”:

Classe C – stabilimenti di cui all’art. 5, comma 2, non soggetti all’inoltro di alcun documento e col solo obbligo di identificare i rischi di incidente integrando la valutazione alla Legge 626/94.

Classe B – stabilimenti di cui all’art. 5, comma 3 (detti ad obblighi di Relazione), tenuti a predisporre il Piano Emergenza Interno (PEI) e a presentare alla Regione ed al Prefetto una relazione e la scheda di informazione alla popolazione.

- Infine, la categoria di stabilimenti potenzialmente più a rischio (con maggiori quantità di sostanze pericolose), prevista dall’art. 2, comma 1, e che al suo interno contempla due diverse sottocategorie:

Classe A2 – stabilimenti ad “alto rischio” (ai sensi degli artt. 6 e 7, anche detti “ad obbligo di Notifica Semplice”) tenuti a presentare la notifica a Ministero dell’Ambiente, alla Regione, alla Provincia, al Comune, al Prefetto ed al Comitato Tecnico Regionale; presentare la scheda di informazione alla popolazione, al Ministero dell’Ambiente, alla Regione, al Comune ed al Prefetto; predisporre il PEI e inviarlo al Prefetto e alla Provincia; redigere il documento di politica della prevenzione e predisporre ed attuare il Sistema di Gestione della Sicurezza (SGS).

Classe A1 – stabilimenti ad “altissimo rischio” (dette ad obbligo di “Notifica Completa”), che, oltre a tutti gli adempimenti della classe A2, predispongono il “Rapporto di Sicurezza”(RDS) e lo inviano al CTS, forniscono informazioni per la redazione del Piano di emergenza esterna (PEE) all’Autorità preposta ed alla Provincia.

Tenendo presente che le modifiche introdotte non hanno riguardato i commi 1 e 2 dell’art. 5 del D.Lgs. 334/99 – né tanto meno l’art. 2, comma 3, la cui efficacia, pertanto, perdura – relativi agli obblighi generali che incombono sui gestori prescindendo dalle quantità e dalla classificazione delle sostanze pericolose presenti nello stabilimento, si dovrà esaminare attentamente il nuovo assetto determinato dalla soppressione degli obblighi di cui all’art. 5 comma 3 del D.Lgs 334/99 (ora abrogato).

Sarà, dunque, necessario riconsiderare in modo accurato l'insieme delle disposizioni promananti dal testo coordinato dei due decreti (tenuto pur conto che l'intervento legislativo ha interamente mantenuto l'allegato A che continua a costituire il requisito fondamentale anche per la classificazione in art 5, comma 2) per poter provvedere alla corretta individuazione degli obblighi che realmente incombono ai gestori. In primo luogo, dunque, i gestori dovranno verificare gli ultimi quantitativi dichiarati ed, in secondo luogo, raffrontarli con le nuove soglie di assoggettabilità, così da poter appurare la nuova posizione che, naturalmente, dovrà essere comunicata al più presto alla Provincia, al Comune e alla Giunta regionale.

Questi sono i casi in cui potranno rientrare gli stabilimenti prima soggetti all'art. 5, comma 3:

- Articolo 5, comma 2 del D.Lgs 334/99;
- Articoli 6 e 7 del D.Lgs 334/99;
- Articolo 8 del D.Lgs 334/99.

• **LE MODIFICHE ALL'ART. 6 (NOTIFICA): LA COMUNICAZIONE DELL'INIZIO DI ATTIVITA'**

Sono ben sei le modifiche apportate dal D.Lgs 238/2005 all'articolo 6 del D.Lgs 334/99, in relazione alla modalità di presentazione, ai contenuti ed ai destinatari della notifica. Proprio con riferimento a quest'ultimo punto, si registra, tra gli altri destinatari della notifica (Ministero dell'Ambiente, Regione, Provincia, Comune, Prefetto e Comitato tecnico regionale o interregionale del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco), l'inclusione del Comando provinciale dei Vigili del Fuoco competente per territorio.

Una novità di un certo rilievo è quella contenuta nel nuovo comma 6-bis dell'art. 6, che prevede un obbligo di comunicazione preventiva dell'avvio dell'attività quale nuovo adempimento del gestore: "il gestore di un nuovo stabilimento ovvero il gestore che ha realizzato modifiche con aggravio del preesistente livello di rischio ovvero modifiche tali da comportare obblighi diversi per lo stabilimento stesso ai sensi del presente decreto, previo conseguimento delle previste autorizzazioni, prima dell'avvio delle attività ne dà comunicazione ai destinatari della notifica di cui al comma 1".

Ultimate le nuove opere e prima di avviarle per l'esercizio dell'attività produttiva, da ora in poi sul gestore incomberà l'obbligo di effettuare una nuova e distinta

comunicazione, da inviarsi agli stessi destinatari della notifica prevista dall'art. 6, comma 1.

Pur in assenza di previsione di una specifica sanzione, si ritiene che in caso di omissione della suddetta comunicazione da parte del gestore conseguenze a suo carico potranno comunque ricavarsi dal sistema sanzionatorio complessivamente predisposto.

- **L'ARTICOLO 8, COMMA 3**

L'articolo 8, comma 3 (sostituito dall'art. 4 del nuovo decreto), accoglie una modifica introdotta dalla Seveso III che arricchisce le informazioni contenute nel rapporto di sicurezza (il RdS è il documento che i gestori degli stabilimenti devono predisporre al fine di poter proseguire, previa deliberazione dell'autorità competente o, nel caso di stabilimenti nuovi, iniziare l'attività).

Il RdS contiene almeno i dati di cui all'Allegato I e II e l'inventario aggiornato delle sostanze pericolose presenti nello stabilimento, nonché le informazioni che possono consentire di prendere decisioni in merito all'insediamento di nuovi stabilimenti o alla costruzione di insediamenti attorno agli stabilimenti già esistenti (art. 4, D.lgs. n. 238/2005).

- **SOPPRESSI I COMMI 3 E 4 DELL'ART. 9: NUOVI STABILIMENTI E MODIFICHE CON AGGRAVIO DEL RISCHIO**

L'articolo 5 del D.Lgs. n. 238/2005 – recependo un'osservazione mossa dalla Commissione europea – abroga i commi 3 e 4 dell'articolo 9 del D.Lgs. n. 334/99, che prevedevano che i nuovi stabilimenti potessero dare inizio all'attività dopo che fossero trascorsi due mesi senza alcuna pronuncia o richiesta di chiarimenti da parte dell'autorità competente sul Rds dalla presentazione di una perizia giurata attestante la veridicità e la completezza delle informazioni nonché la conformità delle misure di sicurezza previste alle prescrizioni generali.

In pratica, in violazione delle disposizioni comunitarie il nostro legislatore aveva introdotto una procedura di silenzio-assenso, che eliminava di fatto la necessità della deliberazione dell'autorità competente sul RdS.

D'altro canto, tale abrogazione viene sicuramente a far sorgere un'ulteriore incombenza per i Comitati (ex articolo 19, D.Lgs. n. 334/1999) che dovranno comunque esprimere il “nulla osta di fattibilità” ed il “parere tecnico conclusivo” nel rispetto dei tempi di cui all'art. 21 del decreto.

- **ARTICOLO 11: PIANO DI EMERGENZA INTERNO**

L'articolo 11 è stato modificato (dall'art. 6), in conformità di quanto previsto dalla Direttiva 2003/105/CE.

Tale norma ora prevede che il gestore dello stabilimento industriale nell'elaborare il PEI (predisposizione, riesame, sperimentazione ed eventuale revisione ed aggiornamento) debba non solo consultare il personale che lavora nello stabilimento, ma anche quello di imprese subappaltatrici a lungo termine.

- **ARTICOLO 12: EFFETTO DOMINO, COOPERAZIONE E SCAMBIO DELLE INFORMAZIONI TRA I GESTORI**

L'articolo 12 viene modificato dall'art. 7 del D.Lgs. n. 238/2005, in accordo a quanto stabilito dalla Direttiva 2003/105/CE, al fine di assicurare una maggiore cooperazione tra i gestori nella trasmissione all'autorità competente delle informazioni necessarie a predisporre i PEI, con particolare riferimento alle situazioni in cui vi sia una possibilità o probabilità di conseguenze maggiori in caso di incidente a causa del luogo, della vicinanza degli stabilimenti stessi e dell'inventario delle sostanze pericolose presenti in essi.

In particolare, il nuovo comma 2-bis dell'art. 12 afferma che i gestori degli stabilimenti a rischio di effetto domino devono:

- a) scambiarsi le informazioni necessarie per consentire il riesame ed, eventualmente, la modifica, in considerazione della natura e dell'entità del pericolo globale di incidente rilevante, dei rispettivi sistemi di gestione della sicurezza, dei RdS, dei PEI e la diffusione delle informazioni alla popolazione;
- b) cooperare nella trasmissione delle informazioni all'autorità competente per la predisposizione dei piani di emergenza esterni.

- **ARTICOLO 14: ASSETTO DEL TERRITORIO E CONTROLLO DELL'URBANIZZAZIONE**

Le modifiche approvate all'articolo 14, attestano la particolare sensibilità del legislatore nazionale e di quello comunitario i quali, nell'ambito di una normativa destinata a regolamentare l'esercizio di attività da cui possano conseguire incidenti rilevanti, hanno voluto rispondere all'esigenza di raccordare le politiche della prevenzione dei grandi rischi con quelle della pianificazione del territorio.

A tal fine, vengono introdotte nuove categorie di elementi vulnerabili da prendere in considerazione nell'ambito delle politiche di assetto del territorio e delle relative procedure di attuazione (edifici frequentati dal pubblico, aree ricreative e infrastrutture di trasporto principali).

Tale modifica non solo conferma alla pianificazione urbanistica il ruolo di strumento di controllo dell'urbanizzazione nelle zone interessate da stabilimenti a rischio, ma la ricolloca in un quadro d'azione più ampio ed articolato che prevede un secondo livello, sovraordinato, di intervento cui partecipano Stato, Regioni ed enti locali.

Per le finalità di cui all'articolo 14, comma 5-bis, del D.Lgs. n. 334/1999, poi, il decreto prevede che entro un anno dal 6 dicembre 2005 siano adottate "linee guida in assetto del territorio, per la formazione degli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale e delle relative procedure di attuazione per le zone interessate dagli stabilimenti di cui all'art. 2, comma 1, del D.Lgs. n. 334/1999", ad integrazione dei requisiti minimi di sicurezza stabiliti con il decreto adottato ai sensi dell'art. 14, comma 1, dello stesso decreto n. 334 del 1999 (art. 8, comma 4, D.Lgs. n. 238/2005).

- **ARTICOLO 15 (FUNZIONI DEL MATT) E ARTICOLO 18**

L'articolo 9 del D.Lgs. n. 238/2005, aggiunge al comma 3 dell'articolo 15 del D.Lgs. n. 334/99 una disposizione in base alla quale il Ministero dell'Ambiente e del Territorio è tenuto ad effettuare un'ulteriore comunicazione di dati (il nome e la ragione sociale del gestore, l'indirizzo degli stabilimenti soggetti all'art. 2, comma 1, nonché informazioni sulle attività dei suddetti stabilimenti) alla Commissione europea.

Parallelamente, il successivo articolo 10, che modifica l'art. 18, prevede che la Regione – la quale disciplina, ai sensi dell'art. 72 del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, l'esercizio delle competenze amministrative in materia di incidenti rilevanti – comunichi al Ministero dell'Ambiente una serie di dati (tutte le informazioni necessarie per le comunicazioni di cui all'art. 15, comma 3, lettere c) e c-bis)), nonché per l'aggiornamento della banca dati di cui all'art. 15, comma 4 al fine di mettere in condizioni lo stesso Ministero di adempiere i suoi obblighi di comunicazione nei confronti della Commissione.

- **ARTICOLO 20: PIANO DI EMERGENZA ESTERNO**

In recepimento di una disposizione della Direttiva 2003/105, cinque sono le modifiche apportate all'articolo 11 del D.Lgs. n. 238/2005 all'art. 20 il quale, tra l'altro, ora dispone che il PEE non può essere aggiornato o riveduto senza consultare la popolazione.

La novità più rilevante appare essere quella che estende l'obbligo di predisposizione del PEE anche agli stabilimenti ex art. 6 (obbligo e notifica), non soggetti alla presentazione del RdS.

Il decreto, inoltre, prevede l'aggiornamento – sulla base dei cambiamenti normativi e dell'esperienza, ad intervalli appropriati, comunque non superiori a cinque anni – delle “linee guida per la predisposizione del PEE”(provvisorio o definitivo), e per la relativa informazione alla popolazione, ad opera del Dipartimento della protezione civile d'intesa con la Conferenza unificata (art. 20, commi 4 e 4-bis).

- **ARTICOLO 21: PROCEDURE PER LA VALUTAZIONE DEL “RdS”**

L'articolo 12 apporta due modifiche all'art. 21 del D.Lgs. n. 334/99, al fine di recepire i rilievi mossi dalla Commissione europea nella procedura d'infrazione instaurata nei confronti dell'Italia:

- la prima di tali modifiche prevede che nel caso in cui le misure di sicurezza previste dal RdS di un nuovo stabilimento non siano sufficienti, l'autorità competente, al termina dell'istruttoria in cui ha esaminato il RdS, deve sempre vietare l'inizio dell'attività;
- la seconda riguarda le modalità attraverso le quali devono essere svolte le istruttorie per la valutazione del RdS da parte dell'autorità competente, ricomprendendovi ora sopralluoghi tesi a garantire che i dati e le informazioni contenuti nel RdS descrivano fedelmente la situazione dello stabilimento.

- **ARTICOLO 22: INFORMAZIONI SULLE MISURE DI SICUREZZA**

L'articolo 13 modifica il comma 5 dell'articolo 22 del D.Lgs. n. 334/99, rafforzando il diritto della popolazione interessata di accedere a informazioni sulle misure di sicurezza, che secondo le nuove norme devono essere fornite regolarmente (e nella forma più facilmente comprensibile).

- **ALLEGATI B, I, II, III, IV, V, VII**

Le disposizioni di cui agli articoli 18, 19, 20, 21, 22 e 23 del D.Lgs. n. 238/2005 modificano gli Allegati I, II e III del D.Lgs. 334/99, in conformità a quanto previsto dalla Direttiva 2003/105/CE.

La rettifica dell'Allegato V (relativo alla scheda di informazione sui rischi di incidenti rilevanti per i cittadini ed i lavoratori) contenuta nell'art. 19, non è invece prevista dalla Direttiva: essa è rivolta a garantirne un'applicazione più corretta in virtù della correzione di alcuni riferimenti normativi impropri e non corretti.

L'art. 17 abroga l'allegato B, introdotto dalla sola Italia col D.Lgs. 334/1999.

L'Allegato A al D.Lgs. 238/2005 – che sostituisce l'Allegato I del D.Lgs. 334/99 – aggiorna le definizioni di alcune sostanze, ne introduce nuove e modifica i quantitativi soglia di quelle riportate nelle parti 1 e 2 dell'allegato.

Inoltre, riscrive la parte relativa alle sommatorie della nota 4 (parte 2), con la variazione e il chiarimento delle modalità di conteggio.

Tali modifiche potranno determinare conseguenze significative sull'assoggettabilità dei siti, comportando quasi sicuramente un aumento del numero sia di quelli ricadenti, in generale, nella disciplina "Seveso" sia di quelli obbligati alla redazione del RdS.

OSSERVAZIONI FINALI:

In conclusione, se certamente il decreto in esame appare muoversi nel senso di voler assicurare piena rispondenza alle esigenze di continuo aggiornamento che la delicata disciplina dei rischi industriali richiede – introducendo pregevoli novità ed ispirandosi a principi di semplificazione e pragmaticità – non si può far a meno di registrare anche alcune critiche sollevate da una parte del mondo industriale.

Si lamenta, infatti, ancora la mancanza di un efficace raccordo tra la normativa speciale e le numerose altre che regolano sotto aspetti formalmente diversi ma ritenuti corrispondenti, la progettazione, la costruzione e l'esercizio degli stabilimenti in cui sono presenti le sostanze pericolose.

Per di più, si ravvisa anche l'esigenza di realizzare una più efficiente connessione tra le Amministrazioni e gli Enti Pubblici che, rispettivamente, da un lato controllano procedure che, con criteri o per scopi diversi effettuano valutazioni della sicurezza delle attività e degli impianti produttivi e, dall'altro, partecipano all'istruttoria sui RdS ed alle verifiche ispettive dei sistemi tecnici, organizzativi e gestionali degli stabilimenti stessi, mantenendo ampia autonomia decisionale sotto il profilo autorizzativo.

Ad ogni buon conto, il D.Lgs. 238/2005 rappresenta il più recente sviluppo normativo scaturito dall'incidente di Seveso. Tale accadimento ha indiscutibilmente influito in maniera profonda su normativa, istituzioni, aziende e sulla coscienza dei cittadini.

3)D.P.C.M. 16 FEBBRAIO 2007: LE NUOVE LINEE GUIDA

Tra gli aspetti più delicati dell'articolata problematica riguardante la gestione del rischio industriale, si pone senza dubbio la questione dell'informazione alla popolazione, che la normativa di settore, pur andata evolvendosi e modificandosi nel corso di quasi vent'anni, ha costantemente attribuito alla competenza dei Comuni.

Il D.P.C.M. 16 febbraio 2007 tratta appunto le "linee guida per l'informazione alla popolazione sul rischio industriale". Si tratta di linee guida :

- per la predisposizione del piano di emergenza esterna, provvisorio o definitivo;
- per la relativa informazione alla popolazione.

Le linee guida di cui al D.P.C.M. 16 febbraio 2007 vengono ad affiancarsi a quelle già emanate con il D.P.C.M. 25 febbraio 2005 sulla predisposizione dei piani d'emergenza esterna, ed approfondiscono il problema della comunicazione nei confronti della popolazione, sia nei suoi profili generali che in quelli specifici, con funzione almeno "integrativa" – seppur non espressamente sostitutiva – delle indicazioni in materia già contenute nel documento del 2005 riguardante il piano di emergenza esterna.

Tali nuove linee guida sono espressamente indirizzate ai Sindaci dei Comuni nei quali sono ubicate le attività assoggettate al campo degli incidenti rilevanti, nonché ai Sindaci dei Comuni vicini, se interessati dagli effetti di un incidente rilevante, in base agli scenari incidentali presi in considerazione dal Piano di emergenza esterno di ogni singolo stabilimento.

Vediamo più nel particolare quale è la struttura delle nuove linee guida.

Si tratta di un documento piuttosto corposo, articolato in dieci paragrafi, ed integrato da sei allegati, con lo scopo di chiarire la finalità dell'azione informativa, di riallinearne organicamente i contenuti, e di ripercorrerne i passaggi, senza tralasciare gli aspetti riguardanti le tecniche e lo "strumentario" della comunicazione, e le modalità per verificarne l'efficacia.

Per alcuni aspetti, ed in particolare quando si focalizzano i contenuti dell'informazione, è semplicemente riproposta una lettura di sintesi delle disposizioni già emanate, tuttavia arricchita da sottolineature e suggerimenti riguardanti profili maggiormente significativi

sul piano comunicazionale; in altri casi, invece, laddove si entra nel merito delle finalità, delle modalità e delle caratteristiche dell'azione informativa, sono formulati suggerimenti e indicazioni originali.

Gli obiettivi prioritari della comunicazione riguardano da un lato, la diffusione della consapevolezza sull'esistenza del rischio industriale e da un altro, l'assicurazione della possibilità di mitigarne drasticamente le conseguenze attraverso comportamenti di autoprotezione e l'adesione tempestiva alle misure di sicurezza previste dalla Pubblica Amministrazione, evitando di ingenerare sia allarmismo che sottostima dei pericoli cui può trovarsi esposta la popolazione.

Per tanto, occorrerà mettere in stretta relazione l'esistenza del rischio con la possibilità di gestirlo adeguatamente, per prevenire e mitigare le conseguenze dannose che possono verificarsi sull'uomo e l'ambiente, associando cioè strettamente le informazioni in grado di generare allarme con quelle sulle azioni utili a ridurre al minimo gli effetti dannosi di un incidente rilevante.

La progettazione dell'informazione deve tenere adeguatamente conto della sostanziale disomogeneità sociale, culturale ed anagrafica dei possibili destinatari, e dovrà pertanto trovare concretizzazione in forme e modalità, anche differenziate, compatibili con le caratteristiche dell'intera platea dei potenziali fruitori.

Tra gli accorgimenti suggeriti meritano richiamo:

- l'importanza del ricorso ad un linguaggio semplice e comprensibile, mettendo in relazione gli aspetti più allarmanti dell'informazione (rischio) con la possibilità di prevenire o mitigare gli effetti indesiderati attraverso l'adozione di comportamenti di autoprotezione e con l'adesione alle misure indicate;
- l'opportunità di incontri con la cittadinanza, adeguatamente pubblicizzati, preventivamente alla diffusione dei materiali informativi;
- l'opportunità di forme di monitoraggio dell'efficacia dell'informazione, anche attraverso la distribuzione di questionari in grado di consentire la misurazione degli effettivi livelli di conoscenza dei pericoli e delle misure di sicurezza da adottare.

Considerevole spazio è riservato anche alla trattazione delle problematiche relative alla "percezione del rischio", - quale risultato dell'elaborazione, da parte dei fruitori, del messaggio comunicazionale ricevuto, - ivi compresi gli atteggiamenti finalizzati alla

minimizzazione degli eventuali effetti distorcenti che potrebbero verificarsi in questa fase, così da compromettere, o alterare, il risultato dell'azione informativa.

Nel paragrafo 7.1, in particolare, si entra nel merito del processo comunicativo, evidenziando, tra l'altro, i requisiti-base di ciascun elemento dell'azione informativa, a partire dal soggetto responsabile dell'intervento comunicazionale (il cosiddetto "emittente"), che deve essere depositario di competenze operative nella gestione della sicurezza, titolare di una posizione istituzionale, oppure, se "intermediario", di un legame fiduciario con i destinatari, o godere di un ruolo riconosciuto di *opinion leader*. Ci si sofferma poi sulle caratteristiche del messaggio, per il quale le parole d'ordine sono precisione, comprensibilità, coerenza dei contenuti, e neutralità del tono. Sulla scelta dei canali di informazione, relativamente ai quali è evidenziato il ruolo prioritario di modalità prevalentemente basate sul confronto diretto, e infine sulla tempistica dell'azione informativa, che deve risultare caratterizzata da interventi frequenti e regolari, mai contraddittori nelle successive reiterazioni.

Un capitolo a sé stante è quello che riguarda l'informazione nella fase dell'emergenza, che costituisce la materia del paragrafo 8 delle linee guida.

Gli aspetti cruciali dell'informazione nei confronti della popolazione in occasione di un incidente rilevante sono rappresentati:

- a. dalla capacità di procedere alla tempestiva segnalazione dell'evento incidentale (diffusione dello stato di allarme);
- b. dall'efficacia dell'informazione sui comportamenti di autoprotezione da adottare, - in termini di tempestività, di diffusione e di adeguatezza, - in relazione alla natura specifica dell'evento incidentale.

Per quanto riguarda il primo punto, è indispensabile che le procedure di allarme siano state preventivamente comunicate alla popolazione, ed eventualmente testate attraverso simulazioni o esercitazioni, in attuazione del Piano di Emergenza Esterno.

Per quanto riguarda invece le informazioni relative ai "comportamenti consigliati", è necessario che sia garantita una piena corrispondenza tra azioni raccomandate e specifica situazione di pericolo, tenendo in considerazione le possibili condizioni in cui può trovarsi il cittadino (all'aperto, al chiuso, in auto, ecc.) al momento del segnale d'allarme, evidenziando che informazioni troppo generiche possono risultare inefficaci.

L'attività di informazione in fase di emergenza comprende anche la segnalazione del "cessato allarme", con la quale si comunica alla popolazione la fine dell'emergenza, in

termini di specifico rischio direttamente connesso allo scenario incidentale che si è verificato (irraggiamento termico, sovrappressione, rilascio di sostanze tossiche), senza che ciò escluda, tuttavia, eventuali pericoli residui, comportanti l'adozione di precauzioni da parte della popolazione, che possono essere comunicate qualora se ne verifichi la necessità.

La parte più interessante del documento è tuttavia rappresentata dal conclusivo paragrafo 10, nel quale sono richiamate, sotto forma di check list, tutte le azioni da porre in atto per realizzare una campagna informativa efficace.

- Una prima parte dell'elenco riguarda l'acquisizione preventiva dei dati e delle informazioni da comunicare, da articolare nelle seguenti fasi:
 - a) censimento degli stabilimenti industriali a rischio di incidente rilevante di cui agli articoli 6 e 8 del D.Lgs 334/99 e s.m.i. presenti sul territorio ;
 - b) reperimento dei dati dello stabilimento attraverso la Scheda di informazione sui rischi di incidente rilevante per i cittadini e i lavoratori (Allegato V del D.Lgs. 334/99 e s.m.i.) redatta dal gestore;
 - c) esame ed eventuale integrazione della scheda di informazione, previa richiesta, ove necessario, di maggiori dettagli al gestore, ai fini di migliorarne la comprensibilità.
- Una seconda serie di adempimenti è riferita all'analisi del contesto territoriale, da articolare nei seguenti termini:
 - a) acquisizione dei dati demografici relativi al territorio a rischio;
 - b) acquisizione dei dati sulle strutture sensibili ove può verificarsi un'elevata concentrazione di persone (centri commerciali, chiese, stadi, supermercati, cinema, teatri, uffici, alberghi, ecc.);
 - c) acquisire dati sulle strutture sensibili dove è presente un'elevata concentrazione di persone vulnerabili (ospedali, scuole, strutture sanitarie, ecc.) in analogia con quanto riportato nel PEE;
 - d) predisposizione della planimetria del territorio a rischio, evidenziando le strutture sensibili e le tre zone a rischio (di sicuro impatto di danno e di attenzione) indicate anche sulla Scheda informativa.
- Esauriti i sopra descritti adempimenti propedeutici, i cui elementi di conoscenza

possono essere dedotti da documenti già elaborati, verificandone lo stato di sufficiente aggiornamento, la progettazione dell'azione comunicazionale vera e propria comprende i passaggi di seguito riportati:

- a) individuazione degli strumenti, dei mezzi e delle modalità per la comunicazione in emergenza, in coordinamento con il gestore dello stabilimento;
- b) scelta di eventuali comunicatori o referenti da coinvolgere nella campagna informativa in quanto ritenuti idonei ad instaurare rapporti diretti con la popolazione esposta al rischio;
- c) costituzione di uno staff per gestire l'informazione preventiva e durante l'emergenza e predisporre corsi di formazione per tutti coloro che potrebbero essere utilizzati nelle attività di diffusione e spiegazione dei contenuti del messaggio informativo;
- d) pianificazione della campagna informativa nelle due fasi:
 - **preventiva**, attraverso la quale la popolazione interessata deve essere resa consapevole del rischio, e venire istruita sui comportamenti da tenere durante l'emergenza, nonché delle modalità di segnalazione dello stato di allarme, e di cessato allarme;
 - **emergenziale**, attraverso la quale, all'aprirsi dell'emergenza, la popolazione è informata dell'evento accidentale e del rischio specifico cui risulta esposta, ed invitata ad attivare i comportamenti di autotutela corrispondentemente previsti dal Piano di Emergenza Esterno;
- e) scelta della modalità comunicativa di cui avvalersi per introdurre e spigare la Scheda di informazione (a titolo esemplificativo vengono proposte diverse alternative, che spaziano dalla lettera del Sindaco, alla pagina web, all'assemblea pubblica con consegna di documentazione, ecc.);
- f) organizzazione di un sistema di verifica dei risultati della campagna informativa effettuata, suggerendosi a tal riguardo il ricorso ad appositi questionari;
- g) predisposizione delle idonee azioni correttive attraverso una integrazione o rimodulazione della campagna informativa;
- h) comunicazione delle modalità di esecuzione dell'evacuazione assistita, dove prevista;
- i) informazione relativa agli eventuali punti di raccolta, e al sistema di assistenza immediata degli sfollati;

- l) predisposizione della segnaletica da apporre sui siti evacuati per rendere noto dove siano stati condotti gli sfollati;
- m) predisposizione delle modalità di comunicazione del cessato allarme, compresa la scelta del relativo segnale;
- n) scelta delle modalità di comunicazione di eventuali provvedimenti urgenti per la tutela della salute pubblica collaterali all'evento incidentale (ex.: divieto di ingestione di alimenti freschi provenienti da terreni coinvolti nell'emergenza);
- o) definizione delle modalità di coinvolgimento di eventuali gruppi di volontariato di protezione civile nelle attività connesse alla campagna informativa;
- p) valutazione di precedenti esperienze relative a campagne informativo-comunicazionali, anche ricorrendo alla consultazione del sito web del Dipartimento della protezione civile.

Complessivamente, pur senza dare luogo ad indicazioni di carattere significativamente innovativo, le nuove linee guida sembrano fornire un contributo di chiarezza, anche sotto il profilo metodologico, per l'approccio ad un problema senza dubbio complesso, quale si presenta quello della comunicazione alla e con la popolazione in materia di rischio di incidenti rilevanti, sebbene diffusamente e ripetutamente trattato anche in altre sedi, ed in particolare dalle fonti legislative di rango più elevato, ma troppo spesso con la tortuosità espositiva che ne caratterizza negativamente quasi tutto l'articolato.

Il documento appena esaminato ha anche il pregio di un approccio finalmente complessivo alla dimensione informativa nella gestione del rischio industriale, anche se sono sostanzialmente ignorati i nessi logici e funzionali tra comunicazione "istituzionale", informazione su richiesta e consultazione della popolazione, quasi che si trattasse di categorie distinte delle relazioni comunicazionali tra Pubblica Amministrazione e cittadinanza.

Le linee guida focalizzano, inoltre, in modo ineccepibile gli elementi di potenziale vulnerabilità del modello di informazione prefigurato:

- da un lato, l'aspetto della qualità del messaggio, che oltre ad essere chiaro, non deve indurre né panico, né sottostima del rischio, nel momento in cui viene raccolto ed elaborato dai destinatari;
- dall'altro, la credibilità (in termini di prestigio ed autorevolezza) dell'emittente, cioè del titolare delle funzioni comunicazionali.

Il quadro normativo di riferimento, nell'assegnare tali funzioni ai Comuni, (e, insieme ad esse, quelle relative all'adeguamento/verifica della strumentazione urbanistica in presenza o in previsione di attività rientranti nel campo di applicazione del D.Lgs. 334/99), ha senza dubbio operato la scelta più corretta sul piano teorico, per lo stretto legame che, tradizionalmente, da sempre caratterizza le relazioni tra cittadinanza e istituzioni locali.

Tuttavia, in tempi di dilagante "comitatismo", non sempre la solidità del rapporto fiduciario può ritenersi un dato acquisito; così come, in alcuni casi, l'ente locale, per proprie carenze operative e/o organizzative intrinseche, può risultare non all'altezza del compito (non è certo un caso che le stesse linee guida ipotizzino anche la possibilità di affidare la comunicazione a soggetti terzi, col ruolo di "intermediari").

Va inoltre evidenziato – e questo sembra un limite all'approccio normativo – che i Comuni, pure depositari delle responsabilità sulla comunicazione del rischio industriale, sono esclusi da qualsiasi competenza sia nei procedimenti per la valutazione di ammissibilità degli stabilimenti, sia nell'elaborazione del Piano di Emergenza Esterno, così da essere costretti a fare comunicazione su argomenti e materie di cui non hanno piena padronanza. E ciò certo non gioca a favore della qualità dell'informazione.

CAPITOLO III: LA NORMATIVA ITALIANA

PRIMA DEL D.LGS n. 238/2005

1) IL D.P.R. 175/1988

Con il decreto 17 maggio 1988, n. 175 di attuazione della direttiva CEE 82/501 (direttiva Seveso) si è cercato di creare un sistema di prevenzione degli incidenti rilevanti incentrato su una partecipazione attiva e preminente del “fabbricante” e su una collaborazione dell’autorità preposta al controllo.

La direttiva sopra citata, sorta nella dichiarata finalità di prevenire gli incidenti rilevanti, non sottopone a preventiva autorizzazione l’attività a rischio di incidente rilevante.

All’autorizzazione si sostituisce la “valutazione” che è un obbligo di conoscenza, esame ed informazione di tutte le conseguenze scaturenti dall’esercizio di una determinata attività.

E’ il fabbricante infatti (art. 3) ad essere tenuto a prendere tutte le misure atte a prevenire gli incidenti rilevanti e a limitarne le conseguenze per l’uomo e per l’ambiente; e soprattutto è il fabbricante a dover provvedere all’individuazione dei rischi di incidenti rilevanti. Nell’ambito di imprese ad elevata tecnologia o delle industrie chimiche specializzate, l’imprenditore è sicuramente il soggetto più qualificato al controllo della propria impresa perché in possesso di una conoscenza più appropriata dei processi industriali che intercorrono nel proprio settore e perché dotato delle necessarie conoscenze tecniche.

L’istruttoria per la valutazione dei rischi di incidente rilevante (art. 8) con la partecipazione di organi tecnici (art. 14) di rilevanza nazionali quali l’Istituto superiore della Sanità, l’Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza sul Lavoro, il Consiglio nazionale delle Ricerche, il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, ha la funzione di un ulteriore supporto tecnico all’indagine e alle misure adottate dal fabbricante.

Nello stesso tempo il rapporto di sicurezza (art. 14), che deve essere notificato dal fabbricante all’Amministrazione ed i cui contenuti possono (e devono) essere in parte divulgati (art. 17), consente la circolazione di una serie di notizie, e rendendo obbligatoria la conoscenza di pericoli connessi all’esercizio dell’attività industriale da parte delle popolazioni interessate, costituisce lo strumento più efficace per prevenire il verificarsi di tali incidenti.

Il sistema però non è omogeneo: è prevista infatti una “normativa generale di sicurezza” stabilita dal Ministero dell’ambiente, della sanità e dell’industria, la quale dovrà servire come parametro di riferimento per la valutazione del rischio rilevante (art. 12).

Le conclusioni devono infatti essere motivate con riferimento alle norme generali di sicurezza previste dall’articolo 12, comma 1.

A parte le difficoltà che si potranno incontrare nella predisposizione di una tale normativa la cui natura appare particolarmente incerta, deve rilevarsi come con la previsione della preventiva adozione di criteri di sicurezza da parte della Pubblica Amministrazione si modifichi l’impostazione della direttiva accolta nel decreto, riaffidando all’autorità il compito di gestire direttamente il rischio da incidente rilevante.

Rispetto al testo della direttiva, il D.P.R. di recepimento presenta altre due rilevanti innovazioni.

La direttiva 82/501/CEE, infatti, prevede solo l’obbligo di una notifica ad opera del fabbricante, dove utilizzi sostanze particolarmente pericolose indicate nell’Allegato III o qualora tenga in deposito sostanze di cui all’Allegato II ma in quantità inferiori.

Un maggior rigore rispetto ai contenuti della direttiva è consentito sia dalla direttiva stessa, per la quale ogni Stato membro può adottare misure legislative che garantiscano una tutela dell’uomo e dell’ambiente più ampia (art. 17), sia dall’art. 18 della legge di delega per il recepimento delle direttive comunitarie (legge 16 aprile 1987, n. 183) per il quale la delega deve essere attuata secondo i principi e con criteri direttivi, aggiuntivi per recuperare e conservare le condizioni ambientali in difesa degli interessi fondamentali della collettività e della qualità della vita, nonché di dettare norme volte alla prevenzione e alla ripartizione del danno ambientale e ad imporre norme e adeguate misure di vigilanza e controllo.

Le quantità e le qualità indicate nella direttiva e per le quali vi è un obbligo di notifica da parte del fabbricante appaiono insufficienti ad una seria politica di prevenzione degli incidenti rilevanti. Ma soprattutto l’obbligo di dichiarazione è strumentale alla seconda notifica di rilievo introdotta con il D.P.R. 175.

La direttiva prevede l’obbligo di notifica quando il fabbricante tratta le sostanze pericolose indicate negli allegati in un unico impianto o quando le stesse sostanze sono raccolte in più stabilimenti, di proprietà del medesimo fabbricante, distanti tra loro meno di 500 metri.

La palese insufficienza di tale criterio, soprattutto in aree altamente industrializzate ha imposto la disposizione dell'ultimo comma dell'art. 4, per il quale nelle aree ad elevata concentrazione industriale, nelle quali la presenza dei depositi o di impianti industriali relativi a sostanze pericolose aumenta notevolmente la pericolosità, l'obbligo di dichiarazione può trasformarsi in obbligo di notifica.

L'emanazione del D.P.R. n. 175 del 17 maggio del 1988 che recepisce la così detta Direttiva Seveso è stato certamente un fatto importante e positivo, quanto meno perché ha posto fine allo scandaloso ritardo proprio dell'Italia dove si è verificato il crimine della Icmesa.

Tale Decreto risulta essere particolarmente importante, per quegli anni, perché consentiva di avere un elenco abbastanza completo e preciso, regione per regione e provincia per provincia, di tutte le aziende a rischio di incidente rilevante disseminate sull'intero territorio nazionale. Fino a qualche anno prima dell'emanazione del D.P.R. stesso, non si conosceva neppure approssimativamente il numero delle imprese ad altissimo e ad alto rischio.

Il D.P.R. 175/88 presenta, al tempo stesso, vantaggi e svantaggi, aspetti positivi e negativi.

Tra i vantaggi possiamo citare il fatto che tutte le aziende, rientranti nell'ambito di applicazione del Decreto, devono, insieme alla notifica o alla dichiarazione, redigere il rapporto di sicurezza contenente l'analitica indicazione delle misure adottate per prevenire i rischi d'incidente rilevante, per contenerne la portata e per limitarne gli effetti in casi di emergenza. La predisposizione di tale rapporto costituisce senza dubbio un momento di forte responsabilizzazione dei vertici aziendali, chiamati a rispondere in prima persona delle misure che si assumono adottate a tutela della sicurezza sia interna che esterna alla fabbrica.

Il legislatore si è limitato ad individuare i termini essenziali delle fattispecie criminose relative solo ad inadempienze che, impedendo il raggiungimento degli obiettivi posti dalla legge, andavano necessariamente stroncate con la massima severità.

Sono stati, cioè, configurati dei reati strumentali, diretti a garantire, attraverso la minaccia della sanzione, il regolare avvio e il buon funzionamento del meccanismo di controllo congegnato in modo da richiedere, per la sua attivazione, l'iniziale autodenuncia con l'indicazione da parte del privato delle misure di prevenzione adottate per evitare, contenere e ridurre i pericoli di possibili incidenti rilevanti.

Prendendo, invece, in esame i vizi generali della norma possiamo evidenziare che:

- Il D.P.R. ignora, di fatto, quasi tutta la normativa preesistente nel settore. Si pensi alla prevenzione degli incendi per le attività con rischio di incidente rilevante, si pensi alle industrie insalubri, si pensi alle disposizioni del Ministero della Sanità, della Protezione Civile e dell'Ambiente già emesse proprio con specifico riferimento alla Direttiva Seveso.
Senza contare che il D.P.R. si sovrappone, in buona parte, alla normativa già esistente per le industrie, in tema di inquinamento dell'aria, delle acque e del suolo, nonché a quella relativa agli ambienti di lavoro di cui sembra non tener alcun conto, salvo qualche timido accenno del tutto insufficiente (ad esempio, art. 7, comma 4 e art. 9, comma 6).
- Crea un problema gravissimo di competenze perché, per non scontentare nessuno, attribuisce in modo indiscriminato competenze a tutti (il che equivale alla deresponsabilizzazione di tutti). Ciò è particolarmente grave nel settore dei controlli, dove, oltre agli organi già esistenti, si creano addirittura super ispettori ministeriali (che sono automaticamente ufficiali di p.g.), senza alcun coordinamento. Del resto, basta leggere l'articolo 18 sulle istruttorie per rendersi conto dell'assurda complessità dell'iter burocratico previsto. Ci sono troppe autorità, troppi pareri, troppi "concerti" tra Ministri. Basta leggere l'art. 19, inoltre, per comprendere che tutto ciò è addirittura prevalente in modo esplicito anche sulla sicurezza delle popolazioni. Se, infatti, il fabbricante fa ricorso contro le misure di sicurezza impostegli, queste restano sospese e non operanti in attesa che sul ricorso decidano "il Ministero dell'ambiente, di concerto con il Ministero della sanità, sentiti i Ministeri dell'industria, del commercio e dell'artigianato e del lavoro e della previdenza sociale"; con l'intervento, cioè, per ogni ricorso, di ben quattro ministeri e con i tempi che ciò comporta, specie se c'è disaccordo tra gli uffici.
- Il problema più grave, tuttavia, riguarda l'adeguatezza delle pubbliche strutture a far fronte ai nuovi compiti.

Neanche l'accentramento di compiti presso il Ministero dell'Ambiente può risolvere qualcosa, visto che anche tale Ministero non è in grado di adempiere, come evidenziato dai tanti ritardi accumulati rispetto alle scadenze già attribuitegli da altre normative già in vigore.

Neanche può condividere la strada della perizia giurata scelta dal D.P.R. n. 175/88 che, ancora una volta, pone in secondo piano il diritto alla salute.

Con essa, infatti, si voleva supplire all'inefficienza dell'apparato pubblico dando assurdamente al privato la possibilità di autocertificare la sua innocuità e di iniziare la sua attività al di fuori di qualsiasi controllo e della valutazione della Pubblica Amministrazione.

Si può convenire che il D.P.R. 175/88 non brilla certo per semplicità e snellezza di procedure e uno degli aspetti più inquietanti della nuova legge sta proprio nella mancata previsione di un termine entro cui le autorità competenti dovranno completare l'esame dei rapporti di sicurezza presentati dall'azienda ed emettere eventuali prescrizioni integrative vincolanti.

Ciò significava che ogni istruttoria poteva durare anche anni con l'incertezza per le aziende di ricevere alla fine le prescrizioni, che avrebbero potuto comportare radicali cambiamenti delle strutture e degli impianti produttivi, quando già l'attività era stata avviata in un certo modo e con un certo programma di investimenti.

Il D.P.R. n. 175 prevede numerosi obblighi a carico dei "fabbricanti". Ciò impone in primo luogo di approfondire l'indagine sulla figura del soggetto attivo indicato appunto dalla legge con il termine, del tutto inusuale per la legislazione italiana, di "fabbricante". A questo proposito, nessun aiuto viene, in realtà, dalla legge stessa in quanto la definizione in essa (art. 1) contenuta – secondo cui è fabbricante chiunque sia responsabile di un'attività industriale - non chiarisce niente. Occorre, quindi, determinare questo soggetto facendo riferimento volta per volta al contenuto degli obblighi previsti dal D.P.R. e senza mai dimenticare, quanto alla responsabilità penale, che essa è personale e che va accertata in modo concreto (criterio dell'effettività).

C'è tuttavia un aspetto che va comunque sottolineato: tutta la struttura del D.P.R. porta a far coincidere la figura del fabbricante con quella del "dominus", del "padrone", di colui insomma, che ha il massimo potere decisionale nell'ambito dell'impresa. E' solo al massimo livello, infatti, che può individuarsi il soggetto il quale conosce i cicli di produzione e le sostanze impiegate, sceglie il processo produttivo ecc.; il soggetto, cioè, che può realmente far divenire operanti le prescrizioni della normativa anche nell'ambito di valutazioni aziendali di tipo economico. Il soggetto che in definitiva è veramente responsabile di una industria a rischio. Sotto questo profilo, il termine "fabbricante" assume allora un valore sostanziale che va ben oltre la definizione

formale e che, ad esempio, esclude, di regola, l'efficacia liberatoria della delega di funzioni da parte del proprietario (titolare o amministratore) dell'azienda.

Potrà esserci, è evidente, un concorso di altri (subordinati o liberi professionisti cui si è affidato un incarico) nelle responsabilità ma il contenuto degli obblighi previsti dal D.P.R. è tale da non consentire, di regola, alcuno scarico o esonero di responsabilità ai massimi livelli dell'impresa.

In altri termini, il titolare dell'attività, anche in caso di società complessa, ha sempre, quanto meno, un dovere di vigilanza nei confronti di coloro cui deleghi adempimenti previsti dal D.P.R. a carico del "fabbricante". In caso contrario, potrà essere chiamato a rispondere anche in sede penale tanto più che non impedire un evento che si ha l'obbligo di impedire equivale a cagionarlo (art. 40 cpv. c.p.). E tanto più che la legge specifica espressamente (il che è del tutto inusuale) che l'adempimento degli obblighi in essa previsti "non solleva il fabbricante delle responsabilità derivanti dai principi generali dell'ordinamento" (art. 3, comma 3), richiamando ancora una volta la figura del fabbricante quale centro delle responsabilità aziendali.

A proposito della figura del "fabbricante" c'è, infine da rilevare che essa è connessa, come già si è precisato, con la responsabilità di un'attività industriale e cioè (richiamando l'art. 2, comma 2, lettera a)) con "qualsiasi operazione effettuata in impianti industriali di cui all'Allegato I, che comporti o possa comportare l'uso di una o più sostanze pericolose e che possa comportare rischi di incidenti rilevanti nonché il trasporto" o il deposito di tali sostanze all'interno dello stabilimento ovvero qualsiasi altro deposito delle sostanze indicate nell'Allegato II in quantità superiori a quelle ivi previste.

E' quindi evidente che il legislatore ha voluto ampliare al massimo l'ambito di applicazione della normativa con riferimento alle "attività industriali" che possono consistere anche in una sola operazione, nel trasporto di sostanze pericolose all'interno dello stabilimento e nel deposito di tali sostanze all'interno dello stabilimento o altrove. In altri termini l'attività industriale del D.P.R. 175 non coincide affatto con l'insediamento produttivo della legge 319 del 1976 (Legge Merli) in quanto questa si basa sulla produzione di beni mentre quella si collega all'uso, al trasporto o al deposito di sostanze pericolose.

Ed è appena il caso di ricordare che è ormai pacifico, nell'applicazione di leggi a tutela dell'ambiente, che anche le attività artigianali sino da considerarsi "industriali". Fatta

questa premessa, si deve rilevare che il D.P.R. 175 prevede a carico del fabbricante obblighi generali e obblighi particolari.

Gli obblighi generali sono previsti dall'art. 3, commi 1 e 2, ma si tratta di obblighi generici oltre che generali, e privi di sanzione, per cui rivestono un'importanza solo teorica, ben più rilevanti sono gli obblighi particolari, quali quello della notifica (artt. 4 e 5) e della dichiarazione (art. 6) anche in caso di inizio di nuova attività industriale (art. 9) e del loro aggiornamento (art. 8). Si tratta, infatti, di obblighi che sono assistiti da sanzioni penali o amministrative (art. 8, comma 1) stabilite dall'art. 21.

Ciò che più colpisce in questi casi, è che, di regola, si tratta di obblighi solo formali il cui inadempimento è punito con pena detentiva senza neppure l'alternativa della sanzione pecuniaria. Il che è illogico ed iniquo. In altri termini, un paese serio gradua le sanzioni con riferimento al danno o al pericolo che si cagiona. E se un anno di arresto può essere sanzione ridicola ed insufficiente per l'industria che pone a rischio l'ambiente circostante con la sua attività anche se regolarmente notificata, è certamente troppo severa qualora l'azienda abbia adottato tutte le precauzioni necessarie ed abbia solo ritardato, magari di un giorno, l'effettuazione della notifica. Il che può essere ancor più iniquo se si considera che la legge punisce la mancata effettuazione della notifica o della dichiarazione, ma non prevede espressamente il caso della notifica o della dichiarazione incompleta o non veritiera. In questo caso scattano ugualmente le sanzioni di cui all'art. 21 in quanto esso si riferisce alla "notifica di cui agli articoli 4 e 5" e alle "dichiarazioni di cui all'art. 6"; con la conseguenza che se la notifica o la dichiarazione non sono conformi, anche come veridicità, alle prescrizioni dei citati articoli, la notifica e la dichiarazione devono considerarsi non effettuate. Tuttavia, abbiamo l'obbligo di ricordare che l'analoga questione postasi con gli articoli 15 e 21 della Legge Merli circa la domanda di autorizzazione allo scarico viene oggi risolta in senso contrario dalla prevalente giurisprudenza della Suprema Corte (nel senso che basta presentare la domanda anche se essa è incompleta o non veritiera).

E' probabile, comunque, che tanta severità del legislatore sia da attribuirsi alla sua consapevolezza dell'inadeguatezza delle pubbliche strutture di controllo, per cui si è pensato che bisognava incentivare al massimo (attraverso la minaccia dell'arresto) la collaborazione dei privati onde disporre, da parte della Pubblica Amministrazione, di dati ed elementi di valutazione altrimenti non reperibili. Ma in questo modo non si risolve il problema e si scarica ancora una volta sui privati l'inefficienza della Pubblica Amministrazione.

Ed è certamente ancor più sconcertante, in questo quadro di severità tutta formale, che l'articolo 10 non prevede alcuna sanzione a carico del fabbricante che non informi le autorità competenti di un' incidente rilevante occorso nella sua azienda, ovvero rischi di vanificare la ratio di una normativa non rispondendo alle richieste di informazioni suppletive formulate dalle regioni.

Lo stesso "principio di formalità" tutto burocratico sembra del resto, ispirare la disciplina relativa alla sospensione dell'attività o alla chiusura dell'impianto (art. 21, comma 6). E', infatti, del tutto evidente che anche in questo settore l'intervento della P.A. non può essere rigidamente predeterminato ma deve essere adeguato alla gravità del danno o del pericolo in atto.

In alcuni casi ad esempio, può essere addirittura criminale consentire ad un'industria a rischio di continuare ad ignorare per altri 60 giorni (salvo proroga), dopo le diffide, una misura di sicurezza di fondamentale importanza per la tutela dell'ambiente, imposta dall'autorità competente. Ma, in altri casi, se si tratta di un inadempimento di obbligo solo formale la sospensione obbligatoria dell'attività e la chiusura dell'impianto possono essere misure eccessive.

E' comunque il caso di ricordare che, in caso di commissione di reato, può esservi sempre un intervento della magistratura onde impedire che il reato venga portato ad ulteriori conseguenze, ad esempio con un sequestro. Così come, a prescindere dall' art. 21, restano sempre salvi tutti i poter-doveri del sindaco in caso di pericoli per la salute pubblica.

Vale la pena di ricordare, che, secondo il costante orientamento della nostra giurisprudenza, qualora vi sia sospensione di attività industriale attribuibile all' inosservanza di obblighi di legge da parte del datore di lavoro, egli deve corrispondere ai lavoratori la paga intera e non può ricorrere alla cassa integrazione.

Infine, è bene sottolineare che il vero problema è quello di definire il livello di accettabilità del rischio. E da questo punto di vista, appare estremamente importante l'emanazione dei decreti ministeriali delegati previsti dall'art. 12.

Senza di essi non sarà possibile dare concreto avvio all'attuazione dell'intera disciplina, dovendo gli stessi contenere le norme generali di sicurezza dettate per i fabbricanti e i criteri per procedere all'individuazione delle varie categorie di aziende rientranti nell'ambito di applicazione del D.P.R. 175/88, alla predisposizione di appropriate misure prevenzionali, all'informazione, all'addestramento ed all'equipaggiamento del personale e alla formulazione dei piani di emergenza.

Si tratta, in pratica, di disposizioni attuative di grande rilievo che servono a determinare più concretamente i vari livelli di rischio e le misure generali per renderli accettabili.

2) DAL D.P.R. 175/88 AL D.LGS. 334/99

La Direttiva n. 82/501/CEE venne sin dall'inizio comunemente indicata come "Direttiva Seveso", rappresentando la risposta delle istituzioni comunitarie al grave incidente verificatosi nel 1976 presso l'impianto Icmesa situato appunto a Seveso.

Nell'impianto interessato si produceva triclorofenolo (TCF) per idrolisi alcalina del tetraclorofenolo (TCB). L'incidente ebbe origine dal cedimento del disco di rottura installato su un reattore chimico, dal quale fuoriuscì una nube tossica contenente diossina. Varie misure di sicurezza e di prevenzione erano state colpevolmente omesse, come venne accertato dalle successive inchieste; mentre i controlli cui in precedenza l'impianto era stato sottoposto non erano andati oltre gli aspetti formali. Le conseguenze dell'incidente sulla salute e sull'ambiente sono, ancora oggi, solo in parte note.

In seguito all'incidente di Seveso maturò in ambito comunitario la convinzione della necessità di un intervento specifico finalizzato alla prevenzione dei rischi industriali, tale da coinvolgere in prima persona il fabbricante, quale depositario delle informazioni indispensabili sia per prevenire che per affrontare al meglio eventuali incidenti.

Quelle sinteticamente descritte furono le premesse dell'approvazione, in sede comunitaria, della prima "direttiva Seveso" n. 82/501/CEE recepita in Italia con il D.P.R. 175/88.

E' noto il decisivo ruolo normalmente giocato, in Italia, dalla giurisprudenza in sede di applicazione e interpretazione della normativa ambientale. Gran parte delle normative di settore (per esempio quelle riguardanti gli scarichi, i rifiuti e l'atmosfera) sono continuamente oggetto di aggiustamenti interpretativi da parte della giurisprudenza, soprattutto della Corte di Cassazione. Nulla di tutto questo è rinvenibile con riferimento al D.P.R. 175/88 sui rischi industriali, il quale pure prevedeva svariate ipotesi de reato, per lo più collegate ad inadempimenti di natura formale, e perciò presumibilmente frequenti e di agevole accertamento. Una ricerca effettuata presso tutte le più note ed aggiornate banche dati giurisprudenziali evidenzia la totale assenza di decisioni della Corte di Cassazione (sia civile sia penale) relative al D.P.R. 17 maggio 1988, n. 175.

La ragione di ciò si può desumere dal contenuto di una sentenza del Pretore di Genova, uno dei pochissimi giudici di merito che si è occupato dell'argomento. La sentenza

contiene infatti una drammatica sottolineatura delle inadeguatezze del nostro apparato amministrativo di controllo. Dalla lettura della motivazione apprendiamo infatti che:

- dopo l'approvazione della legge ed in prossimità della scadenza prevista per l'inoltro della notifica da parte delle imprese gli uffici del Ministero dell'ambiente si trovavano in una situazione di grande confusione, tanto che fornivano agli interessati informazioni evasive e spesso errate;
- il Ministero non è stato in grado di compiere più di 20 istruttorie all'anno sulle imprese a rischio;
- poiché le notifiche trasmesse furono circa 400, in mancanza dei necessari interventi sulle strutture sarebbe occorsi venti anni per terminare il loro esame.

Poche settimane prima dell'approvazione del D.Lgs. 334/99 la Corte di giustizia delle Comunità europee ha del resto condannato l'Italia per inadempimenti rispetto al regime previsto dalla prima direttiva Seveso, in quanto, benché l'impianto normativo fosse stato recepito e la struttura organizzativa approntata, le verifiche ispettive non erano state completate a distanza di anni dalla pubblicazione e dalla esecutività delle norme comunitarie.

In questo delicato contesto si inserisce la nuova normativa approvata con il D.Lgs. 334/1999. Essa, come vedremo, amplia l'ambito dei soggetti coinvolti tanto rispetto al precedente D.P.R. 175/88 quanto rispetto ai requisiti minimi richiesti dalla normativa comunitaria. Decisivi, ancora una volta, saranno però gli aspetti applicativi e operativi.

3) IL D.LGS. N. 334/1999

Il D.Lgs. n. 334/1999 recepisce la Direttiva CE n. 82 del dicembre 1996, nota come "Direttiva Seveso II", a cui sono collegati numerosi decreti applicativi.

Tale decreto legislativo ha ampiamente rinnovato la disciplina precedente, abrogando il D.P.R. 17 maggio 1988 n. 175, ad eccezione dell'articolo 20 (funzioni ispettive) e dell'articolo 1 comma 1 lettere b) e commi 7 e 8 della Legge 137/97, reintroducendo parte dei contenuti dei decreti non convertiti e introducendone dei nuovi secondo un disegno organico.

Il Decreto si sviluppa su 24 articoli ripartiti in 4 capi riguardanti la definizione dei principi generali, l'indicazione degli adempimenti gravanti sul gestore di stabilimenti a rischio di incidente rilevante, la definizione delle competenze e delle procedure.

I PRINCIPI del D.Lgs. 334/99 sono i seguenti:

- Prevenzione degli incidenti rilevanti
- Limitazione delle conseguenze degli incidenti rilevanti per l'uomo e per l'ambiente

L'ambito di applicazione di questo Decreto sono gli stabilimenti in cui sono presenti sostanze pericolose in quantità uguali o superiori a quelle indicate nell'Allegato I.

Il legislatore ha introdotto norme gestionali anche negli stabilimenti in cui sono presenti sostanze pericolose in misura inferiore.

Quindi, è la presenza della sostanza in quanto tale nello stabilimento, e non il riferimento al procedimento di lavorazione, che determina l'applicazione della legge.

Infatti, il rischio è collegato direttamente alle caratteristiche intrinseche della sostanza.

All'articolo 3 troviamo subito una serie di **definizioni**.

Incidente rilevante: “un evento quale emissione, un incendio o un'esplosione di grande entità, dovuto a sviluppi incontrollati che si verificano durante l'attività di uno stabilimento di cui all'art. 2, comma 1, e che dia luogo a un pericolo grave, immediato o differito, per la salute umana o per l'ambiente, all'interno o all'esterno dello stabilimento, e in cui intervengano una o più sostanze pericolose”.

Gestore: “la persona fisica o giuridica che gestisce o detiene lo stabilimento o l'impianto”. La definizione è molto atecnica in modo che il gestore sia sempre individuabile.

Pericolo: “la proprietà intrinseca di una sostanza pericolosa o della situazione fisica esistente in uno stabilimento di provocare danni per la salute umana e per l'ambiente”.

Rischio: “probabilità che un determinato evento si verifichi in un certo periodo”.

Stabilimento: “tutta l'area sottoposta al controllo di un gestore, nella quale sono presenti sostanze pericolose all'interno di uno o più impianti, comprese le infrastrutture o le attività comuni o connesse”.

Le **esclusioni** sono stabilite dall'articolo 4, il quale dice che sono appunto esclusi dalla normativa: gli impianti militari, i pericoli connessi alle radiazioni ionizzanti, il trasporto di sostanze pericolose e il deposito temporaneo intermedio su strada, per idrovia interna e marittima o per via aerea, il trasporto di sostanze pericolose in condotta, comprese le stazioni di pompaggio, al di fuori degli stabilimenti, le attività delle industrie estrattive (con eccezioni), le discariche di rifiuti, ad eccezione di impianti di smaltimento degli sterili ed infine il trasporto, depositi e scali merci ferroviari.

All'articolo 5 troviamo gli **obblighi del gestore**, ovvero:

- deve fare tutto ciò che è necessario per prevenire tutti i possibili incidenti rilevanti;
- deve limitare le conseguenze di tali incidenti per l'uomo e per l'ambiente.

Questo significa che se si verifica un incidente il gestore ha violato l'art. 5.

Al comma 2 del sopra citato articolo, si parla del “Documento di valutazione del rischio” in cui vengono indicate le conseguenze di determinate attività e le misure di prevenzione.

Il comma 3 ci dice che se i gestori hanno a che fare con sostanze pericolose in eccessive quantità, essi hanno l'obbligo di integrare il Documento di valutazione del rischio con una “relazione” che contenga: valutazione dei rischi degli incidenti rilevanti, caratteristiche del processo produttivo, informazioni sulle sostanze pericolose, ecc.

I gestori degli impianti a rischio di incidente rilevante, quindi, devono adottare tutte le misure necessarie per prevenire gli eventi dannosi e limitarne le conseguenze per le persone e l'ambiente; il tutto attraverso una precisa politica di sicurezza che va dalla redazione di appositi piani di controllo dell'attività svolta, alla predisposizione delle misure più idonee per garantire la sicurezza nell'esercizio di impianti, fino a comportamenti da adottare nel caso in cui l'incidente si verifichi.

Per poter operare, le aziende ad alto rischio sono soggette ad una gradualità di obblighi in funzione della quantità di sostanza pericolosa detenuta.

A questo proposito si distinguono: gli stabilimenti a basso rischio, quelli a medio rischio e quelli ad alto rischio. Vediamo come ci si comporta nei vari casi:

- 1) **Stabilimenti a basso rischio:** in questo caso il gestore deve integrare il documento di valutazione sui rischi per i lavoratori individuando gli specifici rischi di incidente nel maneggiare queste sostanze.
- 2) **Stabilimenti a medio rischio:** i gestori hanno l'obbligo di trasmettere la notifica, cioè l'obbligo di comunicare la presenza delle sostanze pericolose con le relative quantità presenti all'interno dello stabilimento, al Ministero dell'Ambiente, alla regione alla provincia al comune, al prefetto, al comando provinciale dei Vigili del Fuoco e al Comitato Tecnico Regionale; inoltre devono adottare una politica degli incidenti rilevanti, ovvero devono avere un proprio documento di prevenzione.

- 3) **Stabilimenti ad alto rischio**: i gestori di questi stabilimenti devono redigere un “rapporto di sicurezza” che contenga il documento di politica di prevenzione degli incidenti rilevanti e altre informazioni specificate dalla norma; inoltre deve redigere un “piano di emergenza interno”.

Agli articoli 6 e 7 viene affrontata la **Notifica** all'autorità competente che ha un contenuto minimo obbligatorio:

- informazioni sull'individuazione delle sostanze pericolose o della loro categoria;
- informazioni sull'ambiente circostante.

E' necessaria, inoltre, un'informazione tempestiva in caso di: modifica/aumento significativi della natura o dello stato delle sostanze; in caso di chiusura dell'impianto.

Con questo Decreto Legislativo si vuole regolamentare anche la creazione di **nuovi stabilimenti**. Infatti, chi intende realizzare uno degli stabilimenti di cui all'articolo 8, comma 8, deve ottenere il nulla osta di fattibilità. Al fine di ottenere il nulla osta deve sottoporre all'autorità il “Rapporto preliminare di sicurezza” il quale serve a dimostrare che il suo progetto di impianto è conforme alla legge in materia di sicurezza degli incidenti rilevanti. Infine, prima di dare inizio alla sua attività, il gestore presenta un rapporto di sicurezza definitivo per ottenere il parere tecnico conclusivo.

All'articolo 9 troviamo che il gestore presenta il **Rapporto di sicurezza** per:

- a. dimostrare di aver messo in atto la politica di prevenzione, di aver preso tutte le misure necessarie per individuare e prevenire i pericoli di incidente.
- b. dimostrare la predisposizione dei piani di emergenza interni (art. 11).
- c. fornire all'autorità informazioni che permettano di prendere decisioni in merito all'insediamento di nuove attività o alla costruzione di insediamenti attorno agli stabilimenti esistenti.
- d. il Rapporto di sicurezza deve essere aggiornato almeno ogni 5 anni.

All'articolo 11 del D. Lgs. 334/99 viene trattato e previsto il “**Piano di emergenza interno**” che deve essere predisposto prima dell'entrata in esercizio e deve essere rivisto ogni 3 anni di concerto con il personale che lavora nello stabilimento compreso il personale delle imprese subappaltatrici.

Il Piano suddetto deve contenere dati e informazioni specificati nell'allegato IV: personale responsabile, misure di allarme e di sicurezza, comportamenti da tenere e azioni da svolgere, coordinamento con il piano di emergenza esterno.

L'art. 20 indica il contenuto minimo del “**Piano di emergenza esterno**”, che è un documento basato sulle informazioni che il gestore trasmette al Prefetto e alla Provincia. Quindi, tale Piano è redatto dal Prefetto, d'intesa con la Regione e gli enti locali interessati ed ha lo scopo di controllare e circoscrivere gli incidenti già avvenuti, limitare i danni, informare la popolazione e risanare l'ambiente.

Un altro aspetto molto importante che il Decreto Legislativo n. 334/99 mette in evidenza è l'”**effetto domino**” (art. 12). A questo proposito il Ministero dell'Ambiente individua gli stabilimenti per i quali la probabilità o possibilità in cui le conseguenze di un incidente rilevante possano essere maggiori a causa del luogo, della vicinanza degli stabilimenti stessi e dell'inventario delle sostanze pericolose presenti.

In tutti questi casi i gestori degli stabilimenti sono obbligati a scambiarsi informazioni circa i rapporti di sicurezza e a cooperare nella trasmissione delle informazioni all'autorità.

All'articolo 22 viene trattata la **gestione delle informazioni** sulle misure di sicurezza.

A questo proposito la Regione provvede affinché il rapporto di sicurezza e lo studio di sicurezza integrato siano accessibili alla popolazione interessata. Il Comune dove è localizzato lo stabilimento deve portare tempestivamente a conoscenza della popolazione le informazioni fornite dal gestore.

Se si dovesse verificare un incidente rilevante il gestore deve:

- a) adottare le misure indicate dal piano di emergenza
- b) informare il Prefetto, il Sindaco, il comando provinciale dei Vigili del Fuoco il PGR e il presidente della Provincia comunicando:
 - le circostanze dell'incidente
 - le sostanze pericolose presenti
 - i dati disponibili per la valutazione
 - le misure di emergenza adottate
 - le informazioni sulle misure previste per limitare gli effetti dell'incidente

- aggiornare le informazioni fornite.

Si parla, infine, anche del **Controllo dell'urbanizzazione**.

Nelle politiche degli Stati membri in materia di urbanistica e di utilizzo dei suoli si deve tener conto degli obiettivi di prevenzione degli incidenti rilevanti.

Si deve inoltre garantire il controllo degli stabilimenti esistenti e dei nuovi insediamenti attorno agli stabilimenti esistenti.

C'è la necessità di mantenere opportune distanze tra stabilimenti e zone residenziali, zone di particolare interesse e frequentate dal pubblico.

4) I DECRETI COLLEGATI AL D.LGS. N. 334/99:

D.M. 9 AGOSTO 2000, D.M. 9 MAGGIO 2001 e D.P.C.M. 25 FEBBRAIO 2005.

Passiamo a vedere e commentare cosa introduce il **D.M. 9 agosto 2000** , cioè le linee guida per l'attuazione del sistema di gestione della sicurezza.

Questo decreto riguarda gli stabilimenti individuati dal D.Lgs. 334/99.

Il gestore dell'impianto deve redigere un documento sulla politica di prevenzione degli incidenti rilevanti, indicando gli obiettivi che intende perseguire nel campo della prevenzione e del controllo degli incidenti, il suo impegno a realizzare, adottare e mantenere un sistema di gestione della sicurezza e l'articolazione del sistema di gestione della sicurezza che intende adottare.

Il sistema di gestione della sicurezza deve integrare la parte del sistema di gestione generale che comprende struttura organizzativa, responsabilità, prassi, procedure e risorse. La struttura generale del sistema di gestione della sicurezza deve rispondere allo stato dell'arte in materia, in particolare ai requisiti stabiliti dalla norma UNI 10617 ovvero, per gli aspetti attinenti alla prevenzione degli incidenti rilevanti, dalle norme della serie ISO 9000 o da quelle della serie ISO 14000 o dal regolamento comunitario EMAS.

Il sistema di gestione della sicurezza deve farsi carico delle seguenti gestioni:

- a) organizzazione e personale
- b) identificazione e valutazione dei pericoli rilevanti
- c) controllo operativo

- d) modifiche e progettazione
- e) pianificazione di emergenza
- f) controllo delle prestazioni
- g) controllo e revisione.

Il D.M. 9 agosto 2000 va, in pratica, a sostituire l'articolo 7 del D.Lgs. n. 334/1999.

Questo articolo 7 stabilisce che il gestore di ogni stabilimento debba redigere un documento che definisca la propria politica di prevenzione degli incidenti rilevanti.

Tale documento, redatto secondo i principi indicati nell'Allegato III del Decreto legislativo, entro sei mesi dall'entrata in vigore del medesimo, deve essere depositato presso lo stabilimento e riesaminato ogni due anni, al fine di garantire la pubblicità, la trasparenza e l'adeguamento continuo del sistema di gestione adottato nel sito.

A tale documento deve essere allegato il programma da adottare per l'attuazione del sistema di gestione di sicurezza così come presentato in linea generale nella politica di prevenzione degli incidenti rilevanti.

L'articolo 7, comma 3, del D.Lgs. 334/99 prevedeva che, entro tre mesi dalla sua entrata in vigore, il Ministero dell'Ambiente, di concerto con i Ministri dell'Interno, della Sanità e dell'Industria, d'intesa con la Conferenza unificata, stabilisse con un decreto le linee guida per l'attuazione di tale sistema di gestione della sicurezza, sempre in ossequio a quanto riportato nell'Allegato III del Decreto legislativo, al fine di completare la disciplina contenuta, in linea generale, nell'articolo 7 del D.Lgs. 334/1999.

Il gestore dello stabilimento sottoposto a tale disciplina deve adeguarsi entro il termine previsto per il primo riesame – 2 anni –, successivamente all'emanazione delle linee guida, disciplinando i requisiti generali, la struttura e i contenuti tecnici del sistema di gestione della sicurezza, nonché i contenuti del documento di politica di prevenzione.

Il documento contenente la politica di prevenzione degli incidenti rilevanti, infatti, secondo quanto disposto dall'art. 2 del decreto, rappresenta una sorta di documento di principio, in quanto deve contenere gli obiettivi che il gestore “intende perseguire nel campo della prevenzione e del controllo degli incidenti rilevanti, per la salvaguardia dei lavoratori, della popolazione e dell'ambiente” ed i principi su cui intende basare la propria politica, indicando anche eventuali adesioni volontarie a normative tecniche, regolamenti, accordi e iniziative che non sono comunque previsti da normative cogenti.

In allegato, tale documento dovrà includere il programma per l'attuazione del sistema di gestione della sicurezza.

Il sistema, in sintesi, deve:

- definire e documentare la politica, gli obiettivi e gli impegni stabiliti nella politica per la sicurezza;
- assicurare che tale politica venga compresa, attuata e sostenuta a tutti i livelli aziendali e,
- verificare il conseguimento degli obiettivi e fissare le relative azioni correttive.

Se, in linea di principio, questo sistema di gestione ricalca lo schema dei già collaudati sistemi di gestione ambientale e della qualità, nel caso specifico l'intera struttura è resa cogente ed obbligatoria dalla norma stessa che disciplina, proprio attraverso queste linee guida, le singole parti in cui deve svilupparsi questo sistema e la garanzia della sua efficienza.

La norma stessa chiama direttamente responsabile il gestore del sito quindi, al fine di garantire un impegno elevato e determinato giustificato dall'importanza di una corretta gestione delle attività pericolose per la salute umana e per l'ambiente, coinvolge apertamente il vertice gestionale dello stabilimento. Inevitabile il riferimento alle preesistenti normative in materia di sicurezza ed igiene dei luoghi di lavoro, in particolare la legge 626/94 (e successive modificazioni).

A tale riguardo, le linee guida richiamano spesso la necessità di un'integrazione del nuovo sistema con quello preesistente creato dalla legge n. 626, sia da un punto di vista *soggettivo* (il gestore, nella definizione e attuazione di sistema di gestione della sicurezza deve informare e consultare il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, figura introdotta proprio dalla legge 626/94) che *oggettivo* (il sistema di gestione della sicurezza deve integrare la parte del sistema di gestione generale che comprende struttura organizzativa, responsabilità, prassi, procedure e risorse. In riferimento ad altre parti del sistema di gestione generale, anche attinenti obiettivi diversi, tra cui la qualità, la sicurezza e l'igiene sui luoghi di lavoro, la protezione ambientale, il Sistema di Gestione della Sicurezza può richiamare gli elementi relativi agli aspetti che riguardano specificamente la determinazione e l'attuazione della politica di prevenzione degli incidenti rilevanti).

In linea generale, comunque, possiamo dire che gli obiettivi sulla legge sulla protezione dei lavoratori e quelli della nuova normativa sul controllo delle attività a rischio di

incidenti rilevanti sono sicuramente complementari ma diversificati, i primi riguardano esclusivamente le condizioni di lavoro interne degli addetti mentre i secondi intendendo garantire un elevato livello di protezione dell'uomo e dell'ambiente nei confronti di attività industriali particolarmente pericolose.

Forti sinergie con altri sistemi di gestione sono inoltre espressamente indicate dalla norma stessa al comma 3, articolo 4, che recita "la struttura generale del sistema di gestione della sicurezza deve rispondere allo stato dell'arte in materia", dove per stato dell'arte intende i requisiti stabiliti dalla norma UNI 10617, le norme della serie ISO 9000, ISO 14000 o del regolamento CEE 863/93.

Su quest'ultimo punto si auspica che non sorgano questioni interpretative dovute al fatto che essendo gli standard ISO e il regolamento EMAS non specificatamente rivolti alla problematica degli incidenti rilevanti, di fatto la flessibilità del decreto ministeriale potrebbe essere ridotta prevedendo in termini reali, e secondo un'ipotesi restrittiva, il ricorso alla sola norma UNI 10616. Tale limitazione penalizzerebbe le imprese che si sono già dotate di sistemi di gestione della sicurezza, talora anche più avanzati e completi rispetto alle previsioni della norma citata, obbligandole a rivedere procedure ed attività già consolidate.

Le linee guida delineano comunque in maniera completa e dettagliata l'intero sistema di gestione. Il documento di presentazione contenente la politica di prevenzione di ogni impresa dovrà riportare i principi ed i criteri cui tale politica intende ispirarsi, indicando anche eventuali adesioni volontarie a normative tecniche, regolamenti, accordi ed iniziative non richieste da norme cogenti.

In tale documento, secondo quanto espresso all'articolo 2 del decreto sulle linee guida, dovrà essere riportata l'articolazione del sistema di sicurezza che si intende adottare.

La norma stessa spiega che in tale articolazione è necessario indicare "l'elencazione dettagliata e la relativa descrizione delle singole voci che costituiscono il sistema di gestione della sicurezza". Nel caso in cui si faccia poi riferimento a norme o guide tecniche nazionali od internazionali, queste dovranno essere riportate ai fini della completezza ed esaustività del documento stesso.

A tale documento è legato il vero e proprio Sistema di Gestione della Sicurezza (SGS) che deve essere strutturato in modo da definire:

- politica e condizione aziendale per la sicurezza;
- organizzazione tecnica, amministrativa e delle risorse umane;

- pianificazione delle prestazioni conseguite in materia di sicurezza a fronte di criteri specificati, verifica e riesame delle prestazioni, ivi incluse verifiche ispettive per le varie fasi di vita dell'impianto.

Il Titolo III del decreto in esame descrive i contenuti tecnici che il sistema di gestione dovrà soddisfare. Innanzitutto tale sistema dovrà farsi carico dell'organizzazione e del personale, dell'identificazione e valutazione dei pericoli rilevanti, del controllo operativo, delle modifiche e progettazione, della pianificazione di emergenza, del controllo delle prestazioni, del controllo e revisioni.

Ciò al fine di garantire un livello di sicurezza compatibile con la realtà in cui opera lo stabilimento. Esso deve stabilire inoltre gli standard e le norme tecniche a livello aziendale aggiuntivi, necessari a consentire la completa razionalizzazione in materia di prevenzione e di controllo delle prestazioni.

Similmente agli altri sistemi di gestione, anche quello della sicurezza deve prevedere la predisposizione, l'adozione e l'aggiornamento di specifiche procedure e istruzioni per il controllo operativo del processo e di tutte le attività dello stabilimento rilevanti ai fini della sicurezza. Tali procedure devono essere adeguatamente diffuse, aggiornate e conservate, devono riguardare la conduzione e il controllo del funzionamento degli impianti in varie condizioni di funzionamento e devono garantire l'affidabilità e disponibilità prevista per ogni parte dell'impianto rilevante ai fini della sicurezza.

Il Sistema di gestione della sicurezza deve prevedere inoltre l'adozione e l'applicazione di procedure di gestione delle modifiche degli impianti esistenti, per le quali deve essere emanato un apposito decreto che fissi i criteri di definizione e di progettazione dei nuovi impianti e la pianificazione di emergenza; deve essere inoltre specificamente redatto un piano di emergenza interno che deve integrarsi con il piano di emergenza generale di stabilimento e con le parti relative alla sicurezza e igiene sui luoghi di lavoro e alla protezione dell'ambiente.

Lo stesso sistema deve poi assicurare la verifica del conseguimento degli obiettivi generali indicati nel documento e di quelli specifici effettuando riscontri sull'esercizio corrente degli impianti e valutando le esperienze di esercizio.

Si richiede infatti un monitoraggio della politica di prevenzione degli incidenti rilevanti e dell'efficacia ed adeguatezza del Sistema di gestione della sicurezza in relazione agli obiettivi prefissati nella politica. La norma (articolo 12) stabilisce al riguardo che tale valutazione debba essere periodica, sistematica e documentata e debba essere effettuata dal gestore anche mediante verifiche ispettive con verificatori interni e/o esterni al fine

di accertare l'idoneità del sistema, il mantenimento dei criteri o requisiti di sicurezza degli impianti e dei processi, la conformità a leggi, norme, politiche di sicurezza, standard e prassi e la necessità di eventuali azioni correttive.

La norma, poi, specifica espressamente che il grado di approfondimento per l'applicazione di tali procedure dipenderà dalle dimensioni del sito, dal numero degli addetti e dalla complessità dell'organizzazione, così da consentire una corretta calibrazione degli obblighi prescritti dalla norma con le reali condizioni di attività del sito stesso. Gli oneri procedurali e gestionali richiesti, infatti, sono giustificati solo dalle esigenze di tutela e di controllo delle attività pericolose e devono pertanto essere equilibrate con la reale portata di pericolosità intrinseca nell'attività svolta sul sito.

Per quanto riguarda l'impatto che la disposizione normativa in esame determinerà sulle imprese, in aggiunta a quanto già accennato relativamente alla necessità di non limitare ad un solo standard il riferimento allo stato dell'arte in materia di gestione della sicurezza, è evidente che le ripercussioni maggiori si avranno su tutti gli stabilimenti che, non essendo compresi nel precedente D.P.R. n. 175/88, ma ricadendo invece nelle liste di cui agli allegati del D.Lgs. n. 334/99, dovranno ottemperare agli obblighi previsti dal provvedimento generale e, nel caso specifico, dal nuovo decreto ministeriale sul sistema di gestione della sicurezza.

Gli oneri relativi a tali adempimenti saranno appesantiti anche dalla necessità di ottemperare a quanto disposto con tempi piuttosto ridotti, per cui sarebbe stato forse più corretto prevedere tempi differenziati tra gli stabilimenti che, ricadendo già nella Seveso I, devono solo adeguare gli strumenti di prevenzione e gestione della sicurezza e dei rischi di incidenti rilevanti e gli stabilimenti che, essendo sottoposti per la prima volta ad una disciplina in merito, devono procedere ex-novo agli obblighi inerenti.

In conclusione, la nuova normativa in materia di controllo dei pericoli derivanti da attività pericolose introduce interessanti novità nelle politiche di gestione degli stabilimenti.

Similmente ai sistemi di gestione ambientale e di qualità, la politica di prevenzione degli incidenti rilevanti come introdotta dalla normativa in esame, mira a promuovere costanti miglioramenti e a garantire un elevato livello di protezione dell'uomo e dell'ambiente attraverso mezzi, strutture e sistemi di gestione appropriati.

In questo caso, però, l'adeguamento della gestione dell'attività ad un simile sistema è prescritto dalla legge e coinvolge direttamente l'amministrazione del sito; il gestore di

stabilimenti che rientrano sotto la disciplina in esame viene infatti sottoposto ad una serie di nuovi obblighi che riguardano prevalentemente la politica gestionale del sito.

In estrema sintesi, e come già evidenziato, la politica di prevenzione degli incidenti rilevanti, come configurata a livello normativo, riprende esplicitamente gli ormai tradizionali sistemi di gestione ambientale e di qualità, forse anche a seguito del favore con cui tali sistemi sono stati accolti dal settore industriale e dai buoni risultati di gestione che essi hanno finora ottenuto.

Così, riprendendo il sistema introdotto dal regolamento EMAS, anche quello di gestione della sicurezza si articola in un documento di principio in cui si definiscono i principi di massima che si intendono perseguire, ed il programma per l'attuazione del sistema di gestione della sicurezza che invece ne concretizza gli obiettivi e sviluppa praticamente i principi enunciati.

Da ciò potrebbe desumersi che, nonostante i costi gestionali che tale nuova imposizione normativa richiederà, certamente i siti che hanno già implementato al loro interno un sistema di gestione di qualità ambientale, saranno avvantaggiati dall'esperienza nel realizzare un simile schema di gestione e prevenzione.

Un ulteriore decreto collegato al D.Lgs. n. 334/99 è il **D.M. 9 maggio 2001**.

L'articolo 14 del D.Lgs. 17 agosto 1999 n. 334 prevede che con Decreto Ministeriale vengano stabiliti i requisiti minimi di sicurezza in materia di pianificazione territoriale e che gli enti territoriali apportino, ove necessario, le varianti ai piani territoriali di coordinamento provinciale e agli strumenti urbanistici.

In caso di stabilimenti esistenti ubicati vicino alle zone da salvaguardare, inoltre, viene prescritto che il gestore adotti misure tecniche complementari per contenere i rischi per le persone e per l'ambiente, utilizzando le migliori tecniche disponibili. A tal fine, i comuni interessati da industrie a rischio devono invitare i gestori a trasmettere le misure che intendono adottare ai fini di sottoporle all'esame istruttorio previsto per la valutazione del rapporto di sicurezza.

Il D.M. 9 maggio 2001, in attuazione di quanto disposto dall'art. 14 del D.Lgs. 334/99, stabilisce, quindi, i requisiti minimi di sicurezza in materia di pianificazione urbanistica e territoriale per le zone interessate da rischio di incidente rilevante.

Il legislatore nazionale ha inteso, così, fornire un orientamento ai soggetti competenti sia in materia di pianificazione urbanistica e territoriale, che di salvaguardia dell'ambiente e della salute.

Le competenze urbanistiche e quelle sanitario-ambientale sono, infatti, per tradizione considerate in maniera separata e priva di coordinamento; esse risultano altresì affidate a diversi enti pubblici non avvezzi al dialogo e allo scambio di informazioni, se non in caso di emergenza. L'obiettivo delle regole di pianificazione territoriale previste dalla normativa sui grandi rischi industriali mira proprio al coordinamento delle funzioni urbanistiche e territoriali con quelle relative alla tutela della salute umana e dell'ambiente. Viene così introdotto un approccio innovativo sia per quel che riguarda le modalità di espletamento di tali competenze, sia per quel che riguarda gli enti pubblici coinvolti ed i tempi di realizzazione. Forme di cooperazione e condivisione delle informazioni devono realizzarsi a priori nelle fasi precedenti a quella patologica dell'incidente. Tutto ciò al fine di evitare, o comunque ridurre, rischi di gravi danni conseguenti all'accadimento di un incidente industriale.

Tali difficoltà non sembrano essere, però, solamente italiane. Proprio le disposizioni in materia di pianificazione urbanistica e territoriale costituiscono, infatti, uno degli adempimenti più complessi e difficili da attuare della direttiva Seveso II, secondo quanto dichiarato dalla maggior parte degli Stati membri.

In Italia, la gestione del territorio, la tutela della salute e la protezione civile, prima della riforma del Titolo V della Costituzione, erano soggette alla potestà concorrente di Stato e Regioni, secondo quanto disposto dall'art. 117 della Costituzione. In questi settori, infatti, le Regioni avevano potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, che era riservata invece alla legislazione dello Stato.

Il D.M. 9 maggio 2001, a tale riguardo, dichiara che si applicano i principi, i criteri ed i requisiti previsti dallo stesso in assenza di un'apposita disciplina regionale.

Sembrerebbe, pertanto, che esso non contenga quei principi fondamentali inderogabili per il legislatore regionale, e in questo modo sembra averlo interpretato la Regione Lombardia, come vedremo in seguito.

Tra le previsioni del D.M. 9 maggio 2001 vi è il coordinamento delle norme in materia di pianificazione urbanistica e territoriale con quelle previste dal D.Lgs. 334/99 sulla sicurezza da parte di tutti gli enti locali territoriali nel rispetto delle loro potestà e ruoli. Tale disposizione assume una rilevanza particolare alla luce delle previsioni in materia di piani di emergenza esterni. Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 25 febbraio 2005 contiene, infatti, le linee guida per la predisposizione del piano d'emergenza esterna di cui all'art. 20, comma 4, del D.Lgs. 334/99. Le nuove linee

guida sostituiscono quelle di cui al documento del 19 gennaio 1994, le quali si basavano sul D.P.R. 175/88.

Il citato articolo 20 del D.Lgs. 334/99 prevede che il piano d'emergenza esterna venga redatto dal prefetto, d'intesa con le regioni e gli enti locali interessati, sulla base delle informazioni fornite dal gestore.

Uno dei tre contenuti minimi che le linee guida individuano per rendere efficace un piano di emergenza esterno è quello della "vulnerabilità territoriale", ossia la "cartografia degli elementi vulnerabili unitamente ai luoghi ove è necessario inviare con tempestività i soccorsi".

Le linee guida stabiliscono che, per i fini utili al piano di emergenza esterno, è sufficiente individuare le informazioni relative agli insediamenti e le infrastrutture presenti all'interno di aree potenzialmente interessate dagli incidenti rilevanti e comunque con un'estensione non inferiore al raggio di 1 km dallo stabilimento.

Le linee guida riprendono, in ogni caso, alcune delle tipologie e dei criteri relativi agli scenari incidentali identificati agli allegati di cui al D.M. 9 maggio 2001, e prevede che, in assenza dei documenti richiesti per l'istruttoria del rapporto di sicurezza dello stabilimento, il prefetto può contattare direttamente il gestore e richiedere:

- a) una descrizione degli eventi incidentali di riferimento;
- b) le sostanze coinvolte (loro condizioni di utilizzo e quantità);
- c) una valutazione delle conseguenze: aree a rischio e misure di protezione;
- d) una rappresentazione delle aree di rischio su cartografia in scala adeguata al fine di individuare gli elementi sensibili.

Appare evidente, quindi, come tutta la normativa in materia di grandi rischi sia sempre più orientata allo scambio di informazioni e dati tra gestore e autorità pubbliche, ed alla cooperazione tra i vari soggetti coinvolti nella redazione di piani di sicurezza sia interni che esterni al fine di garantire le migliori condizioni per una sicura convivenza tra industria e comunità locale.

Gli allegati del D.M. 9 maggio 2001 dichiarano che la pianificazione territoriale ha come obiettivo la verifica e la ricerca della compatibilità tra l'urbanizzazione e la presenza degli stabilimenti a rischio.

Sulla base degli orientamenti ivi espressi, gli enti locali interessati dovranno introdurre le prescrizioni necessarie per ridurre i rischi derivanti dall'esercizio di attività pericolose e sottoporre le aree interessate a specifica regolamentazione.

Le valutazioni e le metodologie indicate hanno, infatti, lo scopo principale di definire i requisiti minimi di sicurezza in materia di pianificazione territoriale e gli elementi tecnici utili alle autorità competenti per il controllo dell'urbanizzazione.

Per quel che riguarda gli elementi tecnici di valutazione, nonostante quanto dichiarato negli allegati stessi, si deve rilevare l'utilizzo da parte del legislatore di dati e categorie determinate che si basano su valutazioni probabilistiche quantitative espresse in termini di rischio individuale e sociale. Il territorio viene, pertanto, suddiviso in sei categorie territoriali in base a specifiche valutazioni in merito alle conseguenze di ipotesi incidentali, quali, ad esempio: le difficoltà ad evacuare soggetti deboli e bisogni di aiuto e la minore vulnerabilità delle attività caratterizzate da una bassa permanenza temporale di persone.

Un'altra divisione in categorie effettuata dal decreto riguarda la tipologia degli incidenti tipici, a ciascuno del quale viene associato un valore di soglia, al di sotto del quale viene convenzionalmente ritenuto che il danno non accada. I valori derivano da esperienze nazionali ed internazionali in materia e vengono utilizzati dal legislatore nazionale, non solo per assicurare la necessaria uniformità di trattamento per i diversi stabilimenti, ma anche per rendere congruenti i termini di sorgente utilizzati nel controllo dell'urbanizzazione con quelli per la compatibilità dello stabilimento con il territorio circostante con riferimento alla sovrapposizione delle tipologie di insediamento con l'inviluppo di aree di danno, ossia le distanze interessate dall'incidente misurate dal centro di pericolo interno allo stabilimento.

Entro le aree così delimitate sono ammessi gli elementi territoriali vulnerabili appartenenti alle categorie risultanti dall'utilizzo di questo sistema.

Questo sistema dovrà essere utilizzato dagli enti locali per la valutazione e la pianificazione del loro territorio sia per quel che riguarda gli insediamenti esistenti che, soprattutto, per gli sviluppi futuri. I risultati dell'analisi saranno contenuti in un elaborato tecnico "Rischio di incidenti rilevanti" che deve essere redatto dall'autorità comunale e che deve diventare parte integrante degli strumenti programmatori urbanistici. Le soglie ed i valori oggettivi ed aprioristici indicati dal legislatore nella metodologia del D.M. 9 maggio 2001 servono, pertanto, a garantire certezza ed uniformità degli strumenti pianificatori urbanistici locali nell'intero territorio nazionale.

La Regione Lombardia ha esercitato le proprie potestà legislative introducendo un metodo diverso rispetto a quello del D.M. 9 maggio 2001 per la valutazione della compatibilità territoriale degli stabilimenti a rischio nel proprio territorio.

Alla fine del 2004, infatti, la Giunta Regionale ha approvato un documento tecnico ove si dichiara che la Regione ha promosso una sperimentazione sul campo volta a verificare se i criteri guida di cui al D.M. 9 maggio 2001 fossero adeguati alla specificità della realtà lombarda. La sperimentazione ha evidenziato notevoli limiti concettuali ed applicativi dei criteri nazionali tali da rendere opportuno lo sviluppo di un “metodo integrativo” rispetto a quello proposto dalla norma nazionale.

Il legislatore regionale ha, quindi, ritenuto che i contenuti degli allegati al D.M. 9 maggio 2001 fossero derogabili da parte delle regioni. Tuttavia, deve rilevarsi che l'introduzione di specifici criteri di valutazione regionali indebolisce i principali obiettivi della normativa nazionale, in particolare l'uniformità ed omogeneità territoriale dell'applicazione di tali criteri, e comporta altresì un diverso approccio da parte delle autorità locali competenti.

L'integrazione proposta dalla delibera regionale si sostanzia principalmente nell'introduzione di un ulteriore criterio empirico basato sulla valutazione della qualità impiantistica gestionale di ciascun stabilimento.

Questo criterio si esprime con un indice numerico e classifica i sistemi di sicurezza di ciascuno stabilimento a rischio. Esso sostituisce le generiche classi di probabilità degli eventi alle quali il decreto nazionale associa la compatibilità delle categorie territoriali identificate con gli stabilimenti. Il governo regionale abbandona, pertanto la “natura strettamente probabilistica” dei criteri-guida nazionali proponendo un criterio più “oggettivo” e, si aggiunge, specifico per il singolo caso concreto, quale la valutazione delle condizioni di sicurezza di ogni stabilimento. Il D.M. 9 maggio 2001, in effetti non fa alcun cenno allo stato in cui gli stabilimenti a rischio si trovano in concreto né alle condizioni dei sistemi di sicurezza, ma è evidente che questi aspetti influenzano in maniera rilevante l'accadimento e, soprattutto, le conseguenze di un incidente rilevante.

Il criterio proposto a livello regionale riprende una metodologia di valutazione che il legislatore nazionale aveva in passato utilizzato per i depositi di GPL e di liquidi facilmente infiammabili e/o tossici. La valutazione dei sistemi di gestione della sicurezza di una tipologia di impianto ben definita, e oltretutto rappresentata unicamente da attività di deposito, è in ogni caso molto più semplice ed univoca rispetto alla

valutazione delle tante e varie attività produttive, quali sono quelle sottoposte alla disciplina sui grandi rischi.

Sulla base di tale criterio, la delibera regionale divide gli stabilimenti a rischio in 4 classi di qualità gestionale. Le valutazioni, e, quindi, i relativi punteggi, vengono assegnati sulla base di parametri fissi e definiti che riguardano vari aspetti del sistema di gestione della sicurezza, come ad esempio la squadra di emergenza e i mezzi antincendio, i piani di emergenza esterni ed interni, ed altri sistemi di controllo e di protezione. Dall'incrocio delle classi del gestore con le categorie degli effetti di cui al D.M. 9 maggio 2001 si evince che quanto più la classe è alta (e quindi il sistema di gestione della sicurezza è giudicato efficace), tante più sono le categorie territoriali compatibili con gli stabilimenti all'interno delle aree interessate dagli incidenti.

In tal modo, quindi, si dovrebbe ottenere un sistema di classificazione territoriale non univoco, ma variabile e condizionato dalla valutazione del sistema di gestione della sicurezza di ogni stabilimento.

La delibera regionale, inoltre, integra le categorie territoriali previste dal D.M. 9 maggio 2001. Ad esempio, nella categoria A (ove sono raggruppate le aree e i luoghi residenziali e soggetti a rilevanti affollamenti, quindi maggiormente sensibili), sono aggiunti i "luoghi di pubblico spettacolo, destinati ad attività ricreative, sportive, culturali, religiose, strutture fieristiche con oltre 5000 posti con utilizzo della struttura almeno mensile"; in altre categorie sono inserite varie tipologie di infrastrutture di trasporto, come ad esempio autostrade e tangenziale, strade statali ad alto traffico veicolare, anch'esse non previste dalla normativa nazionale. Ancora una volta, quindi, l'autorità regionale ha voluto arricchire la disciplina nazionale con le peculiari caratteristiche del proprio territorio.

Il sistema proposta dalla Regione Lombardia offre spunti interessanti di riflessione.

Innanzitutto, è stato introdotto un criterio premiale per gli stabilimenti dotati di un sistema di sicurezza giudicato efficace. Questo elemento sarà senz'altro molto rilevante nei rapporti tra i gestori e le autorità locali che potranno avere a disposizione non solo dati e valutazioni sui sistemi di sicurezza degli stabilimenti presenti sul loro territorio, ma anche informazioni sugli effetti degli incidenti sul territorio circostante. Su tale base, le autorità dovranno predisporre gli atti di pianificazione e programmazione territoriale ed urbanistica per le aree interessate. Sarà inevitabile, quindi, che le stesse richiedano ai gestori di adottare i migliori sistemi di sicurezza, al fine di poter utilizzare le più ampie porzioni di territorio a fini residenziali, commerciali e ricreativi. E' prevedibile che, di

fatto, la pressione che le autorità locali eserciteranno sui gestori aumenterà nel tempo e sarà sempre più focalizzata all'adozione di più efficaci sistemi di gestione della sicurezza. Un'altra valutazione riguarda il fondamentale ruolo degli organi di controllo locali, che secondo la disciplina regionale dovranno valutare ciascun sito ed assegnare un punteggio da cui dipenderà la compatibilità del sito stesso con il territorio circostante. Le autorità competenti sono pertanto chiamate ad applicare dei criteri che sono fissi e generici, ai casi concreti, per determinare la pericolosità di uno stabilimento per l'ambiente circostante.

Come già anticipato i risultati delle analisi territoriali di cui sopra formano l'elaborato tecnico "Rischio di Incidenti Rilevanti" relativo al controllo dell'urbanizzazione, secondo quanto previsto dall'art. 4 del D.M. 9 maggio 2001. Questo documento, pertanto, individua e disciplina le aree da sottoporre a specifica regolamentazione e fa parte dello strumento urbanistico. In concreto, la sua elaborazione spetta al comune, ma è comunque prevista la partecipazione di tutte le autorità competenti, anche chiamate ad esprimere i propri pareri in determinati casi.

Il gestore, come nel caso del piano di sicurezza esterna, è obbligato a fornire una serie di dati e informazioni (art. 7, D.M. 9 maggio 2001) riguardanti l'involuppo delle aree di danno e le proprie valutazioni sulle ipotesi di danno effettuate in base ai criteri ed alle metodologie di legge.

L'intera normativa sopra richiamata, quindi, ha dettagliato, talvolta anche ampliandoli, gli scopi indicati dal D.Lgs. 334/99; in particolare, sembra esservi un sempre più elevato numero di autorità coinvolte nel controllo della sicurezza sia all'interno che all'esterno dello stabilimento a rischio. Vengono altresì sviluppati una serie di strumenti conoscitivi e valutativi utili per tutte le autorità coinvolte che si auspica siano di ausilio concreto alla cittadinanza in caso di evento accidentale.

Inoltre, sono sempre di più i dati e le informazioni che i gestori sono chiamati a mettere a disposizione delle autorità competenti ai fini di una migliore conoscenza delle possibili conseguenze di incidenti e, quindi, della programmazione di azioni e misure di sicurezza idonee. A tale riguardo sarà anche interessante valutare la compatibilità di tali richieste di informazioni con i dati protetti dal segreto industriale nel singolo caso concreto.

Una simile evoluzione della disciplina in materia di controllo dei rischi industriali dovrebbe essere realizzata a livello locale, tuttavia, mediante adeguate forme di coordinamento, partecipazione e trasparenza che non riducano il tutto all'ennesima

proliferazione di documentazione da produrre alla duplicazione delle procedure, e che garantiscano tempi brevi e interlocutori certi e competenti.

Ciò soprattutto al fine di non rischiare di perdere di vista i veri obiettivi di controllo effettivo e di pianificazione adeguata delle aree che devono convivere con i rischi industriali.

Quello che è significativo del D.M. 9 maggio 2001 è l'indubbia accentuazione dell'esigenza e della crescente collimazione e integrazione tra strumentazione pianificatoria, territoriale e urbanistica, e dimensione della tutela ambientale, così da assoggettare le azioni pianificatorie a una preventiva verifica di compatibilità ambientale, assumendo la qualità dell'ambiente tra i fattori determinanti dei processi decisionali sottesi dalla pianificazione territoriale e urbanistica. Si tratta di un principio ovvio, che stenta tuttavia a trovare una piena affermazione e un'universale diffusione nell'ordinaria prassi di pianificazione urbanistica, che spesso è più attenta agli aspetti formali e ai requisiti esterni dei "contenitori" che non ai contenuti e ai potenziali di impatto, propri dell'attività e delle funzioni dislocate sui territori attraverso la pianificazione, fino a far sostenere a qualcuno la sostanziale inutilità – o almeno la complementarità del ruolo – della dimensione pianificatoria, nel momento in cui trovassero piena e adeguata applicazione le procedure di V.I.A.

In realtà si tratta di due livelli indipendenti e strettamente intrecciati, dovendo garantire il piano, attraverso la preventiva valutazione degli effetti dell'attività ipotizzata alla luce delle condizioni al contorno (vocazioni territoriali, vulnerabilità intrinseca, livelli di esposizione al rischio derivanti dalla struttura del sistema insediativo) la prefattibilità dell'intervento, in un contesto di verificata compatibilità ambientale e territoriale; mentre alla successiva fase istruttoria, vuoi in chiave di V.I.A., che di autorizzazione ambientale integrata, di valutazione di un rapporto di sicurezza, compete una valutazione di maggior dettaglio e la definizione delle ulteriori prescrizioni e mitigazioni in grado di ottimizzare il rapporto tra insediamento e ambito territoriale insediativi di riferimento.

Si tratta di un'esigenza che questo D.M. 9 maggio 2001 ribadisce con forza e che nella normativa ambientale ci sembra di aver trovato enunciata in termini altrettanto chiari forse solo nella legge quadro sulla tutela dall'inquinamento acustico, ma che rappresenta tuttavia una chiave di volta per il conseguimento di obiettivi di sostenibilità nello sviluppo del territorio e dei suoi assetti. Ed è per tale caratteristica che questo provvedimento sembra meritare una positiva segnalazione.

Veniamo ora a commentare le linee guida per la predisposizione del Piano di Emergenza, contenute nel **D.P.C.M. 25 febbraio 2005**.

L'articolo 20 del D.Lgs 334/99 prevede che l'Autorità preposta (il Prefetto della Provincia in cui è ubicato l'impianto) predisponga il Piano di Emergenza Esterno allo stabilimento, d'intesa con la Regione e gli Enti Locali interessati, previa consultazione della popolazione, e ne coordini l'attuazione nel caso in cui se ne renda necessaria l'esecuzione.

Per le aree dove, a causa dell'elevata concentrazione di industrie a rischio di incidente rilevante, può esistere una reciproca influenza sugli effetti di un evento incidentale (effetto domino), il Prefetto, d'intesa con la Regione e gli enti locali interessati, redige anche il piano di emergenza esterno dell'intera area interessata.

Lo scopo del Piano di Emergenza Esterno (PEE) è sostanzialmente quello di:

- limitare gli effetti dannosi derivanti da incidenti rilevanti;
- controllare e circoscrivere gli incidenti in modo da minimizzare gli effetti e limitarne i danni per l'uomo, per l'ambiente e per i beni;
- mettere in atto misure necessarie per proteggere l'uomo e l'ambiente dalle conseguenze di incidenti rilevanti;
- informare adeguatamente la popolazione e le autorità locali competenti;
- provvedere sulla base delle disposizioni vigenti al ripristino e al disinquinamento dell'ambiente dopo un incidente rilevante.

Affinché un incidente rilevante possa essere gestito nel migliore dei modi, limitando al massimo gli effetti negativi per la popolazione e fornendo un supporto concreto per il suo contenimento, occorre il concorso organizzato di una molteplicità di soggetti.

Ed è spesso la fase di predisposizione dei compiti, delle funzioni e delle modalità di attivazione che risulta di importanza primaria per il buon esito delle operazioni di contenimento che si devono mettere in atto al momento di un disastro.

Il PEE è redatto sulla scorta dei seguenti elementi:

- a) informazioni fornite dal gestore;
- b) conclusioni dell'istruttoria, condotta dal Comitato Tecnico Regionale o da chi ne prenderà i compiti in base alle legislazioni regionali;
- c) eventuali valutazioni formulate dal Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- d) linee guida per la predisposizione del piano.

Per consentire all'Autorità preposta di elaborare correttamente il piano di emergenza, è necessario ed opportuno che il gestore dello stabilimento o dell'impianto collabori in modo significativo alla redazione, mettendo a disposizione una serie di informazioni di base:

- conoscenza dell'impianto, dei suoi rischi e della gestione delle emergenze (Piano di Emergenza Interno);
- proposta degli scenari incidentali di riferimento: tipologia ed estensione dell'incidente o degli incidenti che possono interessare l'esterno del sito;
- disposizioni adottate per avvisare tempestivamente degli eventuali incidenti: modalità di allarme, richiesta di soccorsi, tipo di informazione da fornire immediatamente e misure per la comunicazione di informazioni più dettagliate appena disponibili;
- informazioni sulle sostanze pericolose, e sulle conseguenze degli incidenti, utili per fornire alla popolazione informazioni specifiche relative all'incidente e al comportamento da adottare;
- nome o funzione della persona incaricata del collegamento con l'autorità responsabile del piano di emergenza esterno;
- azioni che possono essere disposte per coadiuvare l'esecuzione delle misure di intervento adottate all'esterno del sito.

I gestori delle attività industriali a rischio di incidente rilevante devono sottoporre gli stabilimenti di loro competenza ad un'istruttoria tecnica che valuterà l'analisi dei rischi e la scelta delle misure prese per mitigarli.

L'istruttoria è eseguita dal Comitato Tecnico Regionale di prevenzione incendi dei vigili del fuoco integrato con componenti delle Regioni, delle Agenzie Ambientali e degli enti locali. Le conclusioni dell'istruttoria devono fornire al Prefetto le informazioni utili per l'elaborazione del piano di emergenza. In particolare l'istruttoria deve chiarire quali sono gli incidenti rilevanti che devono essere presi a riferimento per pianificare gli interventi di soccorso esterni allo stabilimento, confermando quelli proposti dal gestore nel rapporto di sicurezza o indicando scenari alternativi.

Laddove l'istruttoria del rapporto di sicurezza non sia conclusa, o il gestore non abbia fornito dati ed informazioni sugli incidenti rilevanti da prendere a riferimento per lo

sviluppo del piano di emergenza, le tipologie incidentali e l'estensione delle zone possono essere verificate alla luce del "metodo speditivo per l'individuazione delle aree a rischio".

Con le nuove linee guida, contenute nel D.P.C.M. 25 febbraio 2005, sono state aggiornate le istruzioni per la predisposizione dei piani di emergenza che rappresentano la sintesi del Piano da realizzare, costituendo in tal modo lo strumento in base al quale gli enti che si trovano a gestire situazioni di emergenza nel settore dei rischi industriali pianificheranno gli interventi.

E' tuttavia importante rammentare che le linee guida sono solo un'indicazione di percorso e non un percorso obbligato e che è più opportuno modellare il Piano in base all'effettiva entità degli incidenti e alla reale disponibilità di forze a disposizione, piuttosto che appiattirsi sui suggerimenti contenuti nel documento di riferimento.

Le linee guida suggeriscono di adottare per i piani di emergenza una struttura suddivisa in tre capitoli principali:

- parte generale
- scenari incidentali
- modello organizzativo di intervento

e due sezioni specifiche:

- informazione alla popolazione
- cartografia

Nella parte generale si comincia l'esposizione con una visione ampia del territorio, che viene descritto in relazione al contesto nel quale è situata l'azienda che può generare l'incidente rilevante, per poi restringere il campo alla descrizione degli elementi essenziali che caratterizzano l'attività dello stabilimento con particolare attenzione agli impianti e depositi ed ai processi produttivi che contengono le sostanze pericolose rientranti nel campo di applicazione del D. Lgs. 334/99.

Non sempre è necessario riportare nel Piano l'intera "Scheda dati di sicurezza" di tutte le sostanze pericolose presenti in azienda in quanto ciò, soprattutto quando le sostanze presenti sono numerose, potrebbe rendere eccessivamente pesante il documento, che anzi, in linea di massima, dovrebbe risultare agile e di facile consultazione. In genere è sufficiente specificare, desumendole dalla scheda di sicurezza, le seguenti informazioni per ogni sostanza:

- proprietà fisico-chimiche e tossicologiche;

- mezzi e sistemi di estinzione degli incendi;
- dispositivi di protezione da impiegare in caso di rilascio;
- misure di primo soccorso ed eventuali antidoti da usare in caso di esposizione.

Tali informazioni sono da integrare con quelle relative ai quantitativi detenuti e quelle sui sistemi di stoccaggio e/o di loro utilizzo negli impianti con particolare riferimento ai regimi di portata, pressione e temperatura.

Per ciò che attiene gli elementi vulnerabili distribuiti sul territorio, occorre in primo luogo fare riferimento alla popolazione residente all'interno delle aree potenzialmente interessate dagli incidenti rilevanti, acquisendo il dato demografico dai comuni, con l'indicazione del numero dei soggetti che necessiteranno di attenzioni particolari in caso di emergenza (disabili, anziani, bambini) e della loro dislocazione in comunità o edifici collettivi (case di cura, residenze per anziani, esili nido, scuole materne, ecc.).

Dal censimento non sono da escludere i luoghi di lavoro e le attività produttive e, anzi, sarà necessario che questi includano nel proprio piano di emergenza le misure da adottare nel caso in cui l'incidente rilevante di un'azienda vicina metta in pericolo anche il proprio personale o le proprie strutture aziendali.

Con il termine "scenario incidentale" si indicano le aree sul territorio potenzialmente colpite dagli effetti di un incidente rilevante.

Sono definite tre zone di isorischio:

- zone nelle quali l'effetto dell'incidente avrà sicuro impatto, anche letale, sulla popolazione (zona di sicuro impatto) in quanto gli effetti stessi superano la soglia di elevata letalità;
- zone nelle quali l'effetto dell'incidente provocherà danni a persone e cose (zona di danno) in quanto potrebbe essere superata la soglia di lesioni irreversibili;
- zone nelle quali l'evento incidentale causerà preoccupazioni per la salute delle figure più deboli o critiche della popolazione (zona di attenzione) e potrebbe, a causa del suo manifestarsi, provocare turbamento nell'opinione pubblica.

L'indicazione della tipologia degli effetti (esplosione, irraggiamento da incendio, rilascio di sostanza tossica, ecc.) e l'estensione delle aree competono ai gestori degli stabilimenti nel "rapporto di sicurezza" i cui dati possono essere eventualmente oggetto di osservazioni da parte dell'organo tecnico, cioè il Comitato Tecnico di Prevenzione regionale.

I valori numerici da prendere come soglia di riferimento per la determinazione delle zone di danno corrispondono a quelle già indicati nelle linee guida del 1994, a parte una differenza nello scenario incidentale dell'incendio di nubi infiammabili, a quelli per la determinazione delle aree di danno usati nella pianificazione territoriale ed urbanistica. Per la determinazione della terza zona (zona di attenzione) non sono stabiliti dalle linee guida valori numerici definiti; la sua estensione può essere condizionata dalla presenza sul territorio di elementi territoriali ed urbanistici particolarmente sensibili e, nel caso di un rilascio tossico, può essere assunta pari al doppio della distanza della seconda zona oppure si può fare riferimento a parametri reperibili in letteratura (LOC, TLV-TWA o ERPG3).

Dopo avere definito quali effetti si possono avere sul territorio, a causa di incidenti rilevanti, occorre predisporre un piano d'intervento ed organizzare le risorse disponibili per fronteggiare l'evento qualora questo accadesse.

E' opportuno che un piano di emergenza preparato per un'attività industriale si raccordi con il piano provinciale e comunale di protezione civile anche perché le strutture e le funzioni che vengono attivate, il meccanismo d'azione e le finalità sono sostanzialmente le stesse. A questo proposito il modello organizzativo proposto dalle linee guida è quello già adottato in gran parte dei piani di protezione civile provinciali e comunali: il metodo "Augustus" che prevede 14 funzioni di supporto che si attivano svolgendo ognuna compiti specifici legati all'emergenza a cui è stata aggiunta una quindicesima funzione relativa ai problemi di carattere ambientale che possono insorgere in caso di incidente in impianto industriale che comporti effetti negativi sulle matrici ambientali acqua, suolo e aria.

Le 15 funzioni sono: pianificazione, sanitaria, sala stampa, volontariato, materiali e mezzi, circolazione viabilità, telecomunicazioni, servizi essenziali, censimento danni, ricerca e soccorso, enti locali, materiali pericolosi, assistenza alla popolazione, coordinamento centri operativi, protezione ambientale.

In fase di predisposizione del Piano le funzioni di supporto, ciascuna presieduta da un responsabile, hanno il compito di predisporre il "Piano di funzione" e di mantenerlo aggiornato, mentre in fase di gestione dell'emergenza ogni funzione dovrà attivarsi ed eseguire i compiti ad essa assegnati.

Le funzioni di supporto non necessariamente dovranno attivarsi tutte insieme e contemporaneamente; in fase di predisposizione del piano è opportuno stabilire una certa gradualità dei livelli di allerta che potranno prevedere:

- stati di attenzione (si attiva una procedura di informazione, non necessario intervento sul posto);
- pre-allarme (intervento sul posto degli organismi di soccorso, procedura di informazione per altri enti);
- allarme vero e proprio.

Un esempio di attivazione progressiva di un piano di emergenza, in funzione dell'effettivo scenario che si genera, è rappresentato da una selezione che preveda:

- in caso di incidenti controllabili con l'intervento degli stessi operatori d'impianto (incidenti minori) un livello di attenzione per i soli organi d'intervento urgente sul territorio (agenzie ambientali, soccorso sanitario);
- in caso di incidenti che possono essere controllati con le squadre d'intervento aziendali e che non hanno ripercussioni all'esterno dello stabilimento (incidenti di categoria 1) un preallarme per gli organi di soccorso ed una procedura di informazione per Prefettura e Comune o Comuni interessati;
- in caso di incidenti che possono essere tenuti sotto controllo solo anche con l'ausilio di forze esterne, ma che non hanno ripercussioni sull'esterno (incidenti di categoria 2) un allarme per gli organi preposti al soccorso ed un preallarme per gli altri enti interessati;
- in caso di incidente rilevante un allarme a tutte le funzioni interessate e l'attivazione del piano in tutta la sua potenzialità operativa.

5) LE SENTENZE EMESSE DALLA CORTE COST. IN MATERIA DI INCIDENTI RILEVANTI.

In materia di prevenzione degli incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali la Corte costituzionale, nella vigenza del nuovo titolo V della costituzione, si è pronunciata in tre occasioni: la prima volta con la nota sentenza n. 407 del 2002, la seconda volta con la sentenza n. 135 del 6 aprile 2005 ("la Corte accentra la gestione del rischio di incidente rilevante") e la terza volta con la sentenza 31 maggio 2005 n. 214.

Nella prima occasione la Corte ha ritenuto che una disciplina regionale più garantistica di quella statale è da considerarsi legittima; nella seconda che le ispezioni sugli stabilimenti pericolosi devono essere svolte dall'amministrazione statale e non da una Provincia autonoma; nella terza che una legge regionale che attribuisca competenze alla

Provincia (e non al Prefetto come stabilisce la legge statale) deve ritenersi costituzionalmente legittima.

In tutte e tre le occasioni la Corte ha dovuto confrontarsi con la tematica del riparto di competenze per la gestione del rischio in materia ambientale: in essa convivono, da una parte, gli aspetti (più innovativi) della definizione del rischio accettabile o tollerabile, che attiene non solo ai rapporti tra politica e diritto ma anche al principio di legalità in senso sostanziale, e, dall'altra, quelli più tradizionali del riparto di competenze.

Approfondiamo la sentenza n. 135 del 2005, sentenza in cui le tematiche in gioco possono essere ridotte a due: si tratta innanzitutto di individuare il livello legislativo competente a definire gli standards di sicurezza che devono essere osservati nelle attività industriali a rischio e, dall'altra, di chiarire qual è il livello amministrativo competente ad assicurare il loro rispetto, quindi, a operare le ispezioni.

La prima questione può essere enunciata come segue: gli standards di sicurezza degli impianti a rischio di incidente rilevante devono essere individuati a livello centrale-statale in modo da assicurare uniformità di disciplina sull'intero territorio nazionale o possono essere anche individuati a livello regionale tenendo presente che, in tal caso, si avrebbe una disciplina differenziata da Regione a Regione? E, in questo secondo caso, la disciplina regionale deve essere necessariamente più garantistica di quella statale o può intervenire anche diminuendo il grado di protezione dell'ambiente?

La seconda questione si pone in questi termini: nel caso in cui gli standards siano stati fissati a livello centrale, dovrà necessariamente essere l'amministrazione statale a svolgere le funzioni di vigilanza e controllo o potranno intervenire amministrazioni di diverso livello?

In effetti mentre nelle sentenze n. 407 del 2002 e n. 214 del 2005 il giudice delle leggi ha tentato di fornire una soluzione al primo problema (ritenendo ammissibili interventi normativi più garantistici o, comunque, difforni dalla disciplina statale), nella seconda sentenza ci occupiamo prevalentemente del secondo problema e si giunge alla conclusione che la competenza a verificare il rispetto degli standards appartiene esclusivamente all'amministrazione statale (almeno fino a quando non si siano verificate le condizioni previste per il trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni).

L'affermazione del giudice costituzionale è netta: nel considerare che spetta all'amministrazione statale il compito di procedere alle ispezioni viene escluso anche che, in forza del principio di leale collaborazione sia ravvisabile a carico del Ministero

dell'ambiente l'onere di preavvertire la Provincia autonoma circa l'effettuazione di una verifica ispettiva presso un impianto a rischio di incidente rilevante.

La Corte costituzionale è pervenuta alle conclusioni indicate pronunciandosi sul conflitto di attribuzione insorto tra lo Stato e la Provincia autonoma di Bolzano in relazione alla competenza a svolgere l'attività di ispezione al fine di accertare i programmi e le misure per la prevenzione degli incidenti rilevanti, con particolare riferimento alla idoneità delle procedure gestionali e delle soluzioni impiantistiche adottate.

Dall'altra, la Provincia autonoma riteneva che in base alle norme speciali (statutarie e di attuazione) spettassero ad essa tutte le competenze in materia di igiene, sanità e di servizi antincendio (definiti come quelli "diretti a prevenire ed estinguere gli incidenti ed in genere a preservare l'incolumità delle persone e la preservazione dei beni dalle pubbliche calamità") e che, conseguentemente, i controlli per la verifica del rispetto delle norme di sicurezza dovessero essere svolti dai propri organi.

Per la Provincia, in sostanza, la questione era ascrivibile alle materie della salute, della protezione civile e del governo del territorio e, pertanto, di competenza concorrente.

La difesa erariale giustificava, invece, la competenza dello Stato sulla base del fatto che la normativa comunitaria – in particolare, la direttiva 96/82/CE – provvede direttamente a fissare gli obiettivi di sicurezza che gli Stati membri devono perseguire a fronte dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose e che, in ogni caso, la normativa statale di attuazione dovrebbe farsi rientrare nell'ambito di applicazione dell'art. 117, comma 2, lettere h) e s) ossia in materia di sicurezza e di tutela dell'ambiente, entrambe attribuite alla competenza esclusiva dello Stato.

Inoltre, non essendo la Provincia titolare di alcuna funzione in materia, neppure sussisterebbe alcun dovere di collaborazione nei suoi confronti.

Per poter tentare di comprendere "chi debba fare che cosa" ossia come, sul piano del dover essere, possano essere articolate le competenze in materia di prevenzione di rischi rilevanti e poter conseguentemente procedere ad una valutazione critica della pronuncia annotata occorre innanzitutto escludere che per la soluzione di tale problema sia sufficiente usare il così detto criterio della "trasversalità".

Tale criterio, che viene applicato alle così dette "materie non materie" come l'ambiente, consente che in tali settori possano intervenire legittimamente sia lo Stato che le Regioni in quest'ultimo caso, ovviamente, solo dove vi sia il collegamento con una delle varie materie di competenza concorrente.

Attraverso la formula della trasversalità, che è propria di un sistema che guarda all'integrazione e non alla separazione delle competenze, si svuota di contenuto l'esclusività della competenza statale prevista dall' art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione senza però indicare in positivo in base a quale criterio debbano distinguersi e individuarsi le competenze concorrenti di Stato e Regioni.

Il lodevole sforzo della giurisprudenza che, sulla scia di non poche sentenze precedenti il 2001 per cui l'ambiente era da intendersi come valore costituzionale, ha coniato il concetto di trasversalità è stato, com'è noto, fundamentalmente rivolto ad aprire spazi ad interventi legislativi regionali che ad una lettura letterale della norma sarebbero stati assolutamente preclusi.

Nelle varie occasioni in cui la Corte ha affermato, anche esplicitamente, che in materia di tutela dell'ambiente si manifestano competenze diverse che ben possono essere regionali, si è lasciato, però, insoluto il problema di distinguere le competenze in materia generandosi uno stato di assoluta confusione di ruoli che potrebbe infine tradursi in una vanificazione degli strumenti di tutela.

Occorre, quindi, fare un passo avanti non limitandosi ad affermare che la trasversalità dell'ambiente, giustifica il contemporaneo intervento sia dello Stato che delle Regioni e cercare di sviluppare una vera e propria *pars costruens*.

A tal fine sembra utile partire da quanto evidenziato dallo stesso giudice costituzionale per cui in materie trasversali come quella ambientale lo Stato deve intervenire (solo) per assicurare le esigenze di unità giuridica ed economica dell'ordinamento che discendono dalla Costituzione esclusivamente entro i limiti in cui ciò sia necessario, senza per questo escludere le competenze regionali.

Nell'affermare che “spettano allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale”, la Corte lascia intravedere che il cardine per la determinazione del riparto di competenze è costituito dai principi di adeguatezza, di sussidiarietà e di risultato.

Si manifesta, come è stato efficacemente detto, un parallelismo inverso rispetto a quello tradizionale perché anche nel nuovo sistema costituzionale di riparto di competenze in materia ambientale è la potestà legislativa a seguire l'allocazione delle funzioni amministrative.

Invero, in un quadro di assoluta indifferenza del legislatore comunitario per gli assetti organizzativi interni, solo sulla base dei sopra richiamati principi di adeguatezza, sussidiarietà e risultato sarà possibile effettivamente procedere nell'individuazione del

“chi fa che cosa”: non si tratta, infatti, di misurare se debba prevalere lo Stato o la Regione interessata quanto di capire come devono ripartirsi e atteggiarsi le competenze per ottenere un risultato ottimale per la collettività.

Indubbiamente per misurare la legittimità degli assetti proposti dal legislatore la Corte costituzionale non potrà limitarsi al mero sindacato di legittimità dovendo essa piuttosto verificare in concreto, anche alla luce del principio di ragionevolezza, se l’allocazione delle funzioni organizzative sia conforme ai principi anzi detti, che comporta comunque un maggiore accesso al piano del fatto.

Non può esservi dubbio che, se si guarda alla complessità delle funzioni che trovano svolgimento in materia di prevenzione degli incidenti rilevanti, la determinazione degli standards tecnici esige istruttorie e analisi di vasto profilo (sia spaziale che temporale) che per poter essere efficaci devono essere svolte a livello unitario.

Neppure sembra contestabile che gli standards di sicurezza siano ormai in gran parte individuati e stabiliti a livello superstatale e che per prevenire il così detto “effetto domino”, per cui le conseguenze di un incidente in uno stabilimento potrebbero essere amplificate per la sua vicinanza con altri stabilimenti altrettanto pericolosi, l’autorità deve possedere quanto meno conoscenze che guardino al di là del proprio territorio provinciale o regionale in ordine all’ubicazione e consistenza degli stabilimenti pericolosi.

Poiché, quindi, agli standards di sicurezza va riconosciuta l’inderogabilità quanto meno nei valori minimi non sembra irragionevole riconoscere la competenza dello Stato in proposito anche dove si tenga conto che il sistema della prevenzione non potrebbe funzionare con efficacia con conseguente compromissione dei principi della concorrenza.

Diversa conclusione sembra potersi assumere in ordine alle funzioni di controllo e di vigilanza del rispetto degli standards tecnici, nonché per l’attività di informazione della popolazione, non essendovi alcun motivo ragionevole che legittimi una riserva di competenza in capo allo Stato.

Va attentamente considerato che, ai fini del successo delle misure dirette a fronteggiare eventuali emergenze, riveste primaria importanza la tempestività delle azioni di soccorso sicché risulta condizionante la presenza di autorità localmente insediate anche per la conoscenza delle particolarità del territorio e della popolazione nonché dei luoghi e delle procedure relative all’impianto pericoloso che queste possono arrivare a possedere. Non si vede come possano intervenire su un impianto pericoloso in caso di

incidente autorità amministrative che non abbiano una conoscenza diretta delle varie installazioni e dell'ubicazione delle sostanze pericolose né può ritenersi sufficiente una conoscenza delle prescrizioni di comportamento a fronte di un evento da contrastare con tutti i mezzi disponibili.

E ancora: un'ispezione o un controllo effettuati direttamente a livello regionale o provinciale – a patto che le autorità delegate possiedono le competenze tecniche, organizzative e di gestione necessarie -, comportano evidentemente minori oneri economici rispetto a quelle corrispondenti svolte da amministrazioni dello Stato.

Se, come dichiarato dalla Corte costituzionale, la Regione può ragionevolmente adottare, nell'ambito delle proprie competenze concorrenti, una disciplina che sia maggiormente rigorosa, per le imprese a rischio di incidente rilevante, rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale, proprio in quanto diretta ad assicurare un più elevato livello di garanzie per la popolazione e il territorio interessati, non si vede perché, in ipotesi, una Provincia autonoma non potrebbe stabilire per le ispezioni intervalli di tempo inferiori rispetto a quelli stabiliti dallo Stato considerando, ad esempio, che la sensibilità della popolazione di alcune zone può essere più pronunciata rispetto alla sensibilità media.

L'intero sistema di protezione ambientale non può che ispirarsi ai principi della flessibilità e della differenziazione prevedendo, da una parte, che lo Stato definisca gli standards e, dall'altra, che gli enti locali si occupino del controllo.

Nella fattispecie processuale in esame la Corte avrebbe potuto superare agevolmente l'*impasse* formale determinata dal fatto che la norma nazionale attuativa di quella comunitaria prevede che il trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni (e alle Province autonome) viene sottoposto a varie condizioni (adozione di normativa regionale/provinciale; attivazione dell'Agenzia regionale di protezione ambiente; accordo di programma tra Stato e Regione) e che tali condizioni non risultavano verificate nel caso di specie.

Quindi, non essendo stata contestata l'idoneità organizzativa e tecnica delle strutture provinciali, la Corte costituzionale avrebbe anche potuto fondare la competenza della Provincia sul fatto che il controllo e la vigilanza sugli impianti a rischio di incidente non solo non appaiono connessi con esigenze di natura unitaria ma, addirittura, in un'ottica di adeguatezza, sussidiarietà e risultato non solo possono ma devono essere svolti dagli enti minori.

Non possiamo dubitare che la conclusione a cui è pervenuta la Corte sia in sé formalmente corretta ma sarebbe stato pure da auspicarsi che essa – nell’esercizio del suo ruolo istituzionale di vero e proprio arbitro delle competenze -, avesse colto l’occasione per chiarire che l’organizzazione della prevenzione degli incidenti rilevanti non può, specie al giorno d’oggi, costituire un’arena per lo scontro di poteri rappresentando la materia un non secondario banco di prova per l’attuazione dei principi di leale collaborazione e di armonia tra livelli di governo.

Passiamo ora a commentare la sentenza n. 407 del 2002.

La Corte costituzionale nel 2002 dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 3 (comma 1), 4 (comma 2) e 5 (commi 1 e 2) della Legge reg. Lombardia 23 novembre 2001 n. 19, sollevata, in riferimento all’art. 117 Cost., dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

La giurisprudenza costituzionale sulle materie contenute nel novellato art. 117 Cost., è stata rinnovata dalla sentenza n. 282 del 2002, nella quale sono venute in rilievo le voci relative all’ordinamento civile, alla tutela della salute e alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

In particolare, con riferimento a quest’ultima “voce”, la Corte, avvallando un indirizzo interpretativo già prospettato dalla dottrina, ha rilevato che non si tratta di una materia in senso stretto, ossia di un insieme di fattispecie predeterminabili in via interpretativa attraverso il riferimento ad un oggetto. Essa, invece, sarebbe – prosegue la sentenza – una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull’intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle.

Ed è proprio da questa definizione che muove il ragionamento della Corte costituzionale nella sentenza n. 407. Infatti, richiamandosi espressamente al menzionato precedente giurisprudenziale, la Corte ha ritenuto che anche nella tutela dell’ambiente non possa identificarsi una “materia” in senso tecnico, ma piuttosto un “valore” costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia trasversale.

E’ noto, d’altronde, che una delle novità introdotte con la Legge cost. n. 3 del 2001 risiede proprio nella disomogeneità delle tecniche adoperate dal legislatore costituzionale nel formulare le diverse voci elencate nell’art. 117.

L'obiettivo che in tal modo si intendeva realizzare era, verosimilmente, quello di introdurre degli strumenti di flessibilità all'interno di un sistema di ripartizione tendenzialmente rigido, duale e garantistico.

Prima della riforma, infatti, le materie si caratterizzavano prevalentemente per la presenza di un oggetto, che poteva consistere, secondo la migliore dottrina, in un bene, in un ente o in istituto. Diversamente, nei nuovi elenchi costituzionali, oltre alle "materie-oggetto", possono ravvisarsi le "materie-scopo", che sono trasversali proprio perché esse possono incidere su diversi oggetti con l'obiettivo di raggiungere la finalità costituzionalmente fissata. In altri termini, negli elenchi dei commi 2 e 3 dell'art. 117 sono contenute alcune materie che possono individuarsi solo in termini finalistici: avendo, cioè, riguardo, anziché alle classi di fattispecie che debbono costituire l'oggetto, agli scopi o agli obiettivi che sono chiamate a perseguire (e in funzione dei quali sono riconosciute).

Individuata e denominata la categoria delle materie "trasversali" (o materie-scopo), occorre stabilire, nell'ordine: quali sono le "voci" ad essa riconducibili, quale sia il regime giuridico della stessa e quali siano i "rapporti" tra le materie-scopo contenute in elenchi diversi.

Sotto il primo profilo, nelle sentenze n. 282 e 407 del 2002 si individuano espressamente due materie trasversali (i livelli essenziali delle prestazioni e la tutela dell'ambiente), attraverso due criteri di classificazione differenti. Nel primo caso, la qualificazione non è sempre corredata da un'espressa motivazione, sicché si deve ritenere che a tal fine la Corte si sia fondata solo su fattori testuali. Diversamente, il criterio elaborato in relazione alla tutela dell'ambiente viene ricostruito alla luce della "storia" della materia, vale a dire nella sua evoluzione legislativa e nella giurisprudenza costituzionale che l'ha riguardata. Sono, infatti, queste le premesse da cui muove la Corte per escludere che a tale materia corrisponda una sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata.

Avvalendosi, tuttavia, degli stessi criteri, sembrerebbe da riconoscere un'analogia connotazione in termini "finalistici" o "trasversali" anche alle voci relative alla sicurezza, alla tutela della salute o alla tutela e sicurezza del lavoro, nella sentenza ci si limita ad indicare alcune norme statali ad esse riconducibili, senza un accenno all'iter logico seguito dalla Corte per arrivare ad una siffatta conclusione.

Quasi si trattasse di una qualificazione di evidenza immediata in ambiti materiali predeterminabili. Mentre non sarebbe difficile dimostrare che la maggior parte delle

norme possano incidere, direttamente o indirettamente, sulla salute o sul lavoro. Sicché, anche per tali materie, ciò che rileva non è l'oggetto disciplinato, ma la finalità prevalente che attraverso l'atto normativo si intende perseguire.

Sulla "sicurezza" è, invece, da apprezzare lo sforzo argomentativi della Corte.

Nella sentenza si rileva, infatti, che il contesto specifico della lettera h) del secondo comma dell'art. 117 – che riproduce pressoché integralmente l'art. 1, comma 3, lettera l), della legge 59 del 1997 – induce, in ragione della connessione testuale con "ordine pubblico" e dell'esclusione esplicita della "polizia amministrativa locale", nonché in base ai lavori preparatori, ad un'interpretazione restrittiva della nozione di "sicurezza pubblica". Conformemente ai suoi precedenti, dunque, per la Corte la sicurezza sarebbe da configurare in contrapposizione ai compiti di polizia amministrativa regionale e locale, come settore riservato allo Stato relativo alle misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico.

Ma l'argomentazione non convince appieno. Nel nuovo articolo 117 Cost. non si riproduce, infatti, la nozione tipica della legislazione precostituzionale ancora in vigore, di sicurezza pubblica, bensì si utilizza il termine "sicurezza" senza alcuna aggettivazione. E il dato testuale appare particolarmente significativo, soprattutto se si confronta tale voce con le altre in cui il legislatore costituzionale ha avvertito il bisogno di specificare l'ambito della sicurezza. Ci si riferisce, ovviamente, alla "sicurezza dello Stato" e alla "sicurezza del lavoro".

Con ciò non si vuole sostenere che nella lettera h) rientri anche la "sicurezza privata" ma che la materia consente allo Stato un ambito più ampio rispetto alla mera disciplina delle forze di polizia e alla prevenzione dei reati. Essa, piuttosto, è stata definita da un'autorevole dottrina come una situazione psicologica correlata all'assenza di pericoli, alla quale l'ordinamento giuridico attribuisce rilevanza anche al fine di consentire alle pubbliche autorità la limitazione delle libertà individuali.

Pertanto, anche la definizione della materia avanzata dalla Corte costituzionale, per quanto possa valere ad escludere dal corrispondente ambito le norme del D.Lgs 334/99, non sembra implicare una concezione della sicurezza in termini oggettivi. All'opposto, potrebbe affermarsi – con le stesse parole usate dalla sentenza per la tutela dell'ambiente – che pure la sicurezza è un valore costituzionalmente protetto, e come tale, non potrebbe che inquadrarsi nella categoria delle materie "trasversali".

Il secondo interrogativo riguarda il regime giuridico delle materie "trasversali", ossia quale sia l'effetto di una siffatta qualificazione.

Sul punto può constatarsi un radicale e repentino *revirement* nella giurisprudenza costituzionale. Nella sentenza n. 282, la Corte riconosce alla legislazione statale il potere di invadere ambiti materiali altrimenti riservati alla legislazione regionale. Più precisamente, nell'esercizio della competenza a legiferare nelle materie trasversali, lo Stato avrebbe il potere di incidere su qualsiasi oggetto e definire i rapporti tra la propria legislazione e quella regionale. Potrebbe, cioè, tanto fermarsi alla fissazione di principi fondamentali, quanto spingersi nel dettaglio, sottraendo al legislatore locale oggetti assegnati alla sua competenza.

In tal modo sembra, infatti, da intendere la sentenza n. 282, laddove stabilisce che i livelli essenziali delle prestazioni comportano “una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie”, tale da sottrarre quegli ambiti al potere normativo regionale.

Nella sentenza n. 407 la prospettiva appare, invece, rovesciata. Qui, infatti, la trasversalità della materia implicherebbe l'esistenza di “competenze diverse che ben possono essere regionali”, con la conseguenza che allo Stato sarebbe riservato solo “il potere di fissare gli standards di tutela uniformi su tutto il territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali”.

L'accennata qualificazione della materia non si tradurrebbe, pertanto, in un'estensione delle competenze statali, bensì nel potere di intervento regionale sulla materia. In altri termini, la previsione della tutela ambientale nell'elenco delle materie di legislazione esclusiva statale non varrebbe ad eliminare la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato. E l'ambito materiale di queste “esigenze ulteriori” viene individuato dalla stessa Corte nelle voci di competenza concorrente relative alla tutela della salute, al governo del territorio, alla protezione civile e alla tutela e sicurezza sul lavoro.

Così, tuttavia, la Corte giunge pressoché a svuotare di contenuto la tutela ambientale, negando ad essa un rilievo giuridico autonomo.

La lettera s) si ridurrebbe, infatti, ad un'attribuzione simbolica laddove si limitasse a riconoscere allo Stato il potere di fissare gli standards ambientali nelle menzionate materie di legislazione concorrente (tutela della salute, governo del territorio, ecc.). Poiché a tal fine non sarebbe stato necessario un titolo competenziale ad hoc, essendo

sufficiente la legislazione di principio spettante allo Stato in quelle materie di competenza concorrente.

A nostro avviso, la criticabile impostazione accolta dalla sentenza è verosimilmente da ascrivere alle suggestioni della pregressa giurisprudenza costituzionale, nella quale la tutela ambientale non rispondeva ad una concezione unitaria, dissolvendosi in una pluralità di situazioni diversificate. Tale orientamento si fondava, però, sulla mancanza di un'espressa previsione relativa alla tutela ambientale, vale a dire su un presupposto non più attuale.

Non vi sarebbe stata, dunque, nessuna esigenza di attribuire un diverso significato alla trasversalità della materia. Anche nella tutela dell'ambiente, infatti, come nelle altre materie prive di oggetto, ciò che rileva è solo l'aspetto finalistico. Con la conseguenza che la competenza non è normativamente predeterminata, ma è fissata dagli atti che ne costituiscono concreto esercizio. Come è stato efficacemente osservato, "l'impiego del criterio finalistico comporta, necessariamente, che le competenze attraverso esso individuate siano, in larga misura, chiamate a definire se stesse". La ratio è, ovviamente, quella di introdurre un fattore di flessibilità nella ripartizione delle competenze.

Ciò implica, peraltro, che il sindacato della Corte costituzionale in queste ipotesi debba configurarsi in termini piuttosto ristretti, finendo per assimilarsi al controllo del giudice amministrativo sull'eccesso di potere. La Corte, infatti, dovrebbe limitarsi ad accertare che la finalità dell'atto legislativo corrisponda ad una di quelle indicate nelle materie trasversali dell'art. 117 della Costituzione, e che l'"invasione" delle competenze regionali abbia i caratteri della necessità e della proporzionalità rispetto allo scopo fissato dalla Costituzione.

Prima di concludere è il caso di soffermarsi su un ultimo aspetto di particolare interesse: quello del rapporto tra le materie trasversali.

La Corte, come accennato, evita di affrontare la questione, riconoscendo espressamente tale qualificazione solo alle materie di competenza esclusiva dello Stato. Ma la mancanza di un oggetto caratterizza anche alcune materie di competenza concorrente, come la "tutela della salute" o la "tutela e sicurezza del lavoro". Sebbene, infatti, la Corte riconduca alcune norme del decreto legislativo statale a tali titoli competenziali come fossero ambiti predeterminati, non può negarsi, tuttavia, che anche queste materie consistano in finalità da perseguire, piuttosto che in oggetti da disciplinare. Sicché, come per le altre materie-scopo, sarà – come accennato – l'atto di esercizio a definire l'estensione della competenza.

La difficoltà sorge allorché lo stesso intervento normativo tenda a due o più finalità previste in materie contenute in elenchi diversi. Si pensi, ad esempio, ad un atto che sia proteso congiuntamente a tutelare la salute e l'ambiente o ad assicurare i livelli essenziali delle prestazioni e la sicurezza del lavoro.

La sentenza n. 407 non risolve il problema, ma offre nondimeno diversi punti di riflessione. In particolare, laddove la Corte (senza motivare) associa il titolo competenziale alle singole norme statali, può ipotizzarsi che la sua valutazione abbia riguardato proprio lo scopo prevalente della disposizione, individuato da essa ora nella tutela della salute, ora nel governo del territorio, ora nella tutela ambientale.

Nelle ipotesi, pertanto, in cui l'intervento normativo sia astrattamente inquadrabile in diverse materie-scopo, la soluzione potrebbe consistere nell'individuare la finalità più intensamente perseguita dal legislatore.

Si tratta, tuttavia, di un criterio abbastanza indefinito e non sempre applicabile, essendovi norme per le quali non è identificabile uno scopo prevalente. In una siffatta eventualità, l'antinomia tra le leggi statali e regionali non sarebbe, dunque, risolvibile attraverso il criterio della competenza, né ovviamente attraverso quello gerarchico.

Si potrebbe, allora, ipotizzare che, nonostante la differente "natura" delle fonti (statali e regionali), la sovrapposizione di più titoli competenziali consenta la risoluzione dell'antinomia anche attraverso il criterio cronologico o quello della specialità.

Ad esempio, tra la tutela della salute e la tutela dell'ambiente, proprio in ragione della loro trasversalità, non sembra ravvisabile una rigida ripartizione di competenze.

Cosicché, vi potrebbero essere fattispecie riconducibili ad entrambe le materie, nelle quali i contrasti tra le leggi statali e le leggi regionali andrebbero risolti preferendo la *lex posterior* o la *lex specialis*. Soluzione che, per alcuni aspetti, sembra da considerare "provvidenziale", poiché le accennate sovrapposizioni tra le materie-scopo, pur generando incertezze interpretative e difficoltà applicative, finiscono per assicurare al riparto costituzionali delle funzioni legislative un'elasticità non progettata dai *conditores* dell'art. 117 della Costituzione, attenuando, quindi, la rigidità del disegno da essi licenziato.

CAPITOLO IV: PRINCIPI E CONCLUSIONI

1) I PRINCIPI GUIDA DEL DIRITTO DELL'AMBIENTE

Per descrivere e analizzare i principi che seguiranno facciamo specificatamente richiamo agli elaborati di Cecchetti M. La costruzione di un sistema di principi costituzionali per la tutela dell'ambiente può essere considerata un'immediata conseguenza della qualificazione dell'ambiente come "valore costituzionale". Questi principi di rango costituzionale sono in grado di svolgere una preziosa funzione di razionalizzazione dei sistemi di tutela giuridica dell'ambiente, operando in una duplice direzione:

- da un lato, nei confronti degli organi legislativi, in quanto possono rappresentare i parametri cui le scelte dei legislatori devono conformarsi e su cui tali scelte potranno poi essere sindacate dal giudice costituzionale;
- dall'altro lato, nei confronti di tutti gli altri soggetti coinvolti nei compiti di realizzazione concreta del valore costituzionale, fornendo loro gli orientamenti essenziali cui ispirare i propri comportamenti, soprattutto nelle innumerevoli ipotesi in cui il solo testo normativo non risulta in grado di fornire con certezza e in modo esaustivo la regola da adottare nel caso concreto.

In questo senso, la principale peculiarità dei principi costituzionali per la tutela dell'ambiente è quella di rappresentare le linee comuni di orientamento che tendono ad ispirare, in modo più o meno uniforme e stringente, l'evoluzione delle forme di giuridificazione dell'interesse ambientale nell'esperienza di tutti i più evoluti ordinamenti contemporanei.

Si tratta di principi che non si limitano ad avere natura descrittiva, come principi di un diritto dell'ambiente già interamente positivizzato, ma si collocano, più propriamente, come i punti di emersione delle istanze ineludibili che l'obiettivo della tutela dell'ambiente impone a tutti i livelli del diritto.

Cosicché sembra appropriata la denominazione di **PRINCIPI PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE**, proprio allo scopo di sottolineare l'essenza "funzionale" di tali principi, ai quali è affidato il compito non solo e non tanto di contribuire

all'interpretazione e alla razionalizzazione del diritto esistente, quanto quello di rappresentare orizzontalmente le basi irrinunciabili e le linee portanti per la costruzione e l'evoluzione dinamica dei sistemi normativi finalizzati alla tutela dell'ambiente.

La qualifica di “principi costituzionali” dipende essenzialmente da tre ragioni.

In primo luogo, il dato di diritto positivo, consistente nel fatto che questi principi si collocano – sia al vertice dell'ordinamento costituzionale interno (grazie all'uso consolidato che la Corte costituzionale ne fa nell'ambito della motivazione delle sue pronunce) sia al vertice dell'ordinamento comunitario – come parametri di rango sovraordinato su cui è possibile effettuare la valutazione della correttezza dell'operato degli organi legislativi, dell'esercizio della funzione amministrativa e, più in generale, di tutti i comportamenti dei soggetti coinvolti nell'azione di tutela dell'ambiente.

In secondo luogo, quello che potrebbe definirsi come l'*intrinseco carattere costituzionale* di tali principi, dal momento che si tratta di principi comuni che emergono nella considerazione dell'ambiente ad ogni livello territoriale, quasi si trattasse di una sorta di diritto costituzionale comune i cui contenuti sono “imposti”, per così dire, da alcune esigenze irrinunciabili per un'efficace e realistica azione di tutela del “valore” rappresentato dagli equilibri ecologici.

Infine, la considerazione che i principi che saranno illustrati hanno immediate ripercussioni su aspetti giuridici tradizionalmente disciplinati nell'ambito del diritto costituzionale: il rapporto tra ordinamenti statali e la progressiva erosione del concetto di sovranità; il rapporto Stato-cittadino; la ripartizione dei compiti e delle responsabilità tra i diversi livelli territoriali di governo, nonché tra l'organizzazione pubblica e i soggetti privati; il rapporto tra attività di normazione e attività di amministrazione; il bilanciamento tra valori costituzionali e tra situazione soggettive costituzionalmente garantite; la coerenza del sistema delle fonti e l'adeguatezza dei procedimenti e delle tecniche di produzione normativa.

Il grado di effettiva vigenza di tali principi nel nostro sistema giuridico di tutela dell'ambiente può essere valutato solo facendo riferimento alla giurisprudenza della Corte costituzionale e al diritto comunitario.

In tema di tutela dell'ambiente la sola considerazione delle vicende relative all'ordinamento nazionale non può certo essere sufficiente. In questa materia non è possibile prescindere da quanto viene elaborato, ormai da circa un trentennio, nell'ambito dell'ordinamento comunitario; non solo per gli effetti diretti e l'efficacia propulsiva che il diritto delle Comunità europee può assumere nei confronti del diritto

interno, ma anche per il fondamentale contributo che le istituzioni comunitarie hanno effettivamente fornito all'impostazione e alla soluzione dei problemi legati alla qualificazione giuridica dell'interesse alla tutela dell'ambiente e alle concrete modalità di giuridificazione di tale interesse.

In questa ottica è indispensabile che l'individuazione dei principi costituzionali per la tutela dell'ambiente trovi fondamento anche nei dati ricavabili dall'evoluzione del diritto comunitario e, particolarmente, nei risultati fin qui conseguiti sul piano delle disposizioni costituzionali contenute nei trattati e delle elaborazioni giurisprudenziali della Corte di giustizia.

I principi costituzionali per la tutela dell'ambiente possono essere classificati in tre categorie, che complessivamente formano un sistema sufficientemente razionale per orientare l'attuazione di questo valore costituzionale.

Anzitutto, debbono essere considerati i "principi che identificano i caratteri fondamentali dell'ambiente come oggetto di tutela giuridica", e tra questi, in particolare: il **principio dell'antropocentrismo**, il **principio di unitarietà**, il **principio di primarietà** e il **principio di economicità**, nell'ambito del quale si colloca il fondamentale **principio "chi inquina paga"**.

In secondo luogo, i "principi sull'azione di tutela dell'ambiente", cioè quei principi che indicano le esigenze fondamentali cui deve essere orientata la concreta predisposizione delle azioni di tutela; nell'ambito di questa categoria si collocano: il **principio di prevenzione**, il **principio di precauzione**, il **principio del bilanciamento** e il **principio dell'informazione ambientale**.

Infine, non meno importanti, i "principi sul ruolo dei soggetti pubblici e privati nella tutela dell'ambiente". Tra questi principi occorre ricomprendere il **principio di corresponsabilità o della condivisione delle responsabilità**, il **principio di cooperazione** e il **principio di sussidiarietà**.

Passiamo ora a spiegare, uno alla volta, i principi sopra accennati.

IL PRINCIPIO DELL'ANTROPOCENTRISMO:

Il primo principio che contribuisce alla stessa individuazione dell'ambiente come oggetto di tutela giuridica sul piano costituzionale è il c.d. *principio dell'antropocentrismo*. Si tratta di un principio di importanza fondamentale che, almeno in una lettura corretta ed equilibrata, è in grado di orientare l'approccio complessivo al

tema dell'ambiente attraverso l'opzione di fondo in essa contenuta: la centralità della persona umana.

La concezione antropocentrica dell'ambiente traspare in modo evidente sia nella giurisprudenza della Corte costituzionale sia nell'ordinamento comunitario, ma sempre in termini piuttosto impliciti, quasi scontati e, comunque, mai con un'indicazione netta del significato di fondo da attribuirle.

A questo proposito, non si può dire che esista una nozione univoca di "antropocentrismo" tale da consentire l'attribuzione di un significato certo ed universalmente accettato al relativo principio che, letteralmente, si limita per l'appunto a richiamare la necessità di fondare un rapporto uomo-ambiente sulla centralità della persona umana.

Il vero problema è quello di chiarire come debba essere intesa questa "centralità", la quale, se intesa nel suo significato più forte e tradizionale, rischia di essere interpretata come "superiorità" nel senso di dominio, manifestando così una visione del tutto utilitaristica del rapporto uomo-ambiente in cui il primo domina sul secondo e in cui quest'ultimo, a sua volta, assume un "valore" solo in quanto strumento di vantaggio o di soddisfacimento di bisogni per la specie umana.

L'evidente inadeguatezza di una simile impostazione ha portato a contrapporre ad essa la c.d. concezione "ecocentrica" o "biocentrica", che si fonda su una rivalutazione dell'ambiente in quanto tale, attraverso l'affermazione del valore intrinseco della natura e della centralità della biosfera. Anche la prospettiva ecocentrica presenta alcuni limiti ontologici: infatti, si tratta pur sempre di un punto di vista umano sulla natura e quindi non si esce dalla necessità di fare i conti con la centralità dell'uomo.

Il principio dell'antropocentrismo è in grado di determinare un effetto diretto nella definizione dell'oggetto della tutela che l'ordinamento intende apprestare: non si tratta di proteggere una cosa materiale oppure l'uomo astrattamente inteso, bensì un rapporto, una relazione di equilibrio di continuo divenire, che in questo suo incessante ridefinirsi non è mai fissabile in un ordine da assumere come dato e immobile.

Proprio i caratteri peculiari dell'oggetto della tutela assumono inevitabilmente un peso determinante in sede di definizione delle strategie e delle modalità delle azioni di tutela e, quindi, non possono non risultare giuridicamente rilevanti, in particolare sul piano del diritto costituzionale.

In definitiva, tutti i principi che saranno illustrati si rivelano, in buona misura, strettamente collegati all'approccio antropocentrico più illuminato: si può pensare alla

necessità di fondare preferibilmente l'azione di tutela su strategie preventive e cautelari piuttosto che su misure repressive o di mero ripristino; oppure alla necessità di procedere a continue operazioni di bilanciamento in concreto dei vari interessi in gioco, tenendo conto, in particolare, dell'inevitabile incertezza di molti dati scientifici e della ontologica dinamicità delle situazioni e delle soluzioni tecniche; oppure, alla necessità di affermare la corresponsabilità di tutti i soggetti, dai livelli territoriali più ampi, alle associazioni, ai singoli individui.

IL PRINCIPIO DI UNITARIETA' DELL'AMBIENTE

La denominazione di questo principio potrebbe richiamare al dibattito tra i sostenitori della possibilità di ricostruire una nozione unitaria di "ambiente" e chi, invece, sottolinea la necessità di riconoscerne l'inevitabile natura multiforme e frazionata negandone, di conseguenza, la configurabilità in termini unitari.

Tuttavia, l'*unitarietà* in questo contesto assume un significato del tutto diverso da quello usato da chi pretende di individuare una nozione giuridica che sia in grado di rappresentare efficacemente l'ambiente da un punto di vista oggettivo-descrittivo; pertanto è opportuno precisare che l'affermazione di questo principio non vale affatto a negare l'impossibilità di fornire una nozione di "ambiente", che lo renda univocamente e astrattamente definito in tutte le sue componenti, e quindi l'impossibilità di costruire l'ambiente come bene giuridico "chiuso".

Il principio di unitarietà tende, in realtà, a mettere in risalto il valore giuridico, sostanziale (e non solo descrittivo o verbale), che assume la sintesi espressa dal termine "ambiente" all'interno di un contesto normativo.

Quando si fa riferimento all'ambiente, infatti, non si prende in considerazione una mera sommatoria di singoli fattori, di interessi o beni da tutelare l'uno indipendentemente dall'altro, bensì un equilibrio relazionale tra uomo e cosmo valutabile e apprezzabile nel suo complesso; l'ambiente, in una corretta prospettiva antropocentrica, non è altro che un insieme armonico di condizioni fisiche, chimiche e biologiche strettamente collegate tra loro, da cui si genera un prezioso equilibrio (l'equilibrio ecologico) che rappresenta il vero ed essenziale obiettivo della tutela.

In quest'ottica, il principio di unitarietà svolge la funzione di porre l'attenzione sul fatto che l'obiettivo della tutela dell'ambiente è l'equilibrio complessivo (la sintesi) che scaturisce da un insieme di interazioni e che tale equilibrio si consegue non tanto con

una semplice protezione separata dei singoli fattori, ma con la protezione integrata e coordinata dei medesimi.

In altre parole, l'unitarietà non nega che la tutela dell'ambiente si consegua attraverso la protezione dei singoli beni o la disciplina di singoli aspetti dell'attività umana, ma serve a negare che la considerazione di singoli profili possa consentire automaticamente e necessariamente il raggiungimento del risultato complessivo; tutelare l'ambiente non è lo stesso che proteggere le singole componenti o i singoli aspetti della relazione uomo-cosmo.

La sintesi espressa dal termine ambiente non ha dunque una valenza meramente descrittiva o linguistica (come sintesi degli elementi materiali che costituiscono la realtà ambientale), ma assume una concreta rilevanza per l'ordinamento giuridico nel momento in cui serve a consentire o, meglio, ad imporre la considerazione integrata, sistemica e interdisciplinare dei singoli profili che esso comprende, allo scopo di conseguire efficacemente il fine ultimo della tutela.

In questo senso, l'interesse ambientale finisce per postulare il collegamento e l'armonica realizzazione di una molteplicità di interessi pubblici inerenti alle diverse componenti dell'habitat naturale, spingendo quindi verso il loro coordinamento di una visione di sintesi che, peraltro, non può escludere la reciproca autonomia.

Quando si parla di "tutela dell'ambiente", può risultare realisticamente efficace una lotta agli inquinamenti condotta separatamente per acqua, aria e suolo, come se l'inquinamento non fosse tecnicamente trasferibile da un elemento all'altro? Può essere ragionevole una tutela dell'inquinamento perseguita senza alcun coordinamento contestuale con l'assetto del territorio, la disciplina degli insediamenti o il razionale uso delle risorse naturali? O, viceversa, è possibile immaginare di occuparsi del razionale assetto del territorio o della disciplina degli insediamenti senza curare, contemporaneamente, le esigenze di tutela della salute umana? Certo, tali singoli interessi mantengono un loro autonomo spazio di rilevanza e non possono identificarsi o annullarsi nell'interesse ambientale.

Tuttavia, è evidente che la considerazione integrata dei vari aspetti, che il riferimento all'ambiente impone, non potrà non avere ricadute sull'individuazione degli strumenti organizzativi e procedurali che serviranno a definire, in concreto, le strategie e le modalità della tutela, ponendo in rilievo la necessità di attivare strutture e procedimenti che consentano di comprendere le connessioni, giungendo ad una valutazione delle interazioni e ad una ponderazione completa dei diversi interessi implicati.

Il principio di unitarietà assume quindi uno specifico significato di carattere finalistico, dove la concezione unitaria serve ad aggregare e a coordinare una pluralità di strumenti nel quadro di una visione complessiva in grado di consentire il perseguimento di obiettivi globali. E proprio questa unitarietà di tipo “teleologico” consente di conciliare la natura oggettivamente polimorfica ed aperta dell’ambiente, come risultato continuamente variabile di rapporti non definibili in modo esaustivo, con la necessità di adottare una considerazione globale che rappresenti adeguatamente la prospettiva finale dell’oggetto che si vuole tutelare.

Le maggiori conferme, sul piano dell’ordinamento positivo, della graduale affermazione di questo principio possono essere colte non soltanto in alcune significative pronunce della Corte costituzionale, ma soprattutto in alcuni istituti tipici del settore, la cui faticosa introduzione nel nostro ordinamento trae origine dal diritto comunitario.

IL PRINCIPIO DI PRIMARIETA’

Il terzo principio costituzionale che concorre a delineare i tratti essenziali dell’ambiente come oggetto di tutela giuridica può essere denominato *principio di primarietà*.

Nel suo significato più immediato, questo principio tende ad evidenziare il carattere fondamentale dell’interesse ambientale, la consapevolezza dell’esigenza imprescindibile di tutelare l’ambiente in quanto presupposto essenziale per le stesse esistenze dell’umanità. Se si abbina alla qualificazione dell’ambiente come valore costituzionale, la primarietà esprime la rilevanza notevole, in termini di peso, che occorre riconoscere alla tutela dell’ambiente nel bilanciamento con gli altri valori costituzionali, mettendo in risalto la necessità di attribuire una sorta di generico favore alla protezione dell’equilibrio ecologico.

Tra le implicazioni concrete che discendono da questo principio, la prima consiste senz’altro nell’esigenza di perseguire l’obiettivo di un livello elevato di tutela, in particolare nell’ottica dei principi dell’azione preventiva e di precauzione.

A ciò sembra strettamente collegata, come ulteriore e più specifica conseguenza, la tendenza negli ordinamenti positivi a configurare quello che è stato denominato “il regime amministrativo speciale dell’ambiente”, che si esprime in una serie di specifiche previsioni normative le quali, nel loro insieme, finiscono per determinare una sottolineatura particolarmente forte dell’interesse ambientale ed una sorta di plusvalore dell’amministrazione di tale interesse. Si tratta di norme che trovano fondamento nell’esigenza di dotare la tutela dell’ambiente di una strumentazione particolarmente

forte; ed è altrettanto chiaro che proprio l'affermazione della primarietà dell'ambiente acquista una rilevanza completa proprio nella capacità di costituire il fondamento di misure di tutela dotate di speciale intensità.

Al principio di primarietà, inoltre, è possibile ricondurre un'ulteriore conseguenza relativa all'individuazione dei compiti e dei ruoli dei soggetti chiamati ad intervenire nell'azione di tutela dell'ambiente. Si tratta della necessità di coinvolgere, in uno spirito di concreta e reciproca cooperazione, tutti i soggetti pubblici e privati e specialmente tutti i livelli territoriali di governo. E' evidente che tale affermazione trova un logico fondamento nella primarietà del valore riconosciuto alla tutela dell'ambiente. Infatti, se si ammette che la tutela di un valore primario debba essere pronta, piena e completa e che, comunque, debba consentire il raggiungimento del migliore livello di protezione possibile, questa consapevolezza porta inevitabilmente a ritenere che nessun soggetto possa essere escluso da concrete assunzioni di responsabilità: i livelli territoriali inferiori saranno i più idonei a rispondere alle esigenze più immediate e più vicine ai cittadini; i livelli territoriali superiori saranno, invece, i più idonei a rispondere alle esigenze di ampio spettro, a predisporre un livello uniforme di tutela generalmente non modificabile in pieno dai livelli inferiori e a garantire, in ogni caso, un'azione di supplenza in presenza di difficoltà o inerzia di questi ultimi.

Altra e più rilevante implicazione del principio di primarietà è, senza dubbio, il progressivo affermarsi della consapevolezza che occorre inserire la considerazione della tutela dell'ambiente all'interno di tutti i processi decisionali da cui possono derivare conseguenze sui paesaggi e sugli equilibri ecologici e, particolarmente, di quelli concernenti le scelte di sviluppo economico-sociale.

PRINCIPIO DI ECONOMICITA' E PRINCIPIO "CHI INQUINA PAGA"

L'ultimo principio che consente di rappresentare le caratteristiche essenziali dell'ambiente come oggetto di tutela giuridica è quello che può essere definito come *principio di economicità*.

Si tratta di un principio che sottolinea in modo spiccato l'esigenza di adottare un approccio interdisciplinare nella trattazione del diritto dell'ambiente, richiamando la necessità di considerare attentamente la prospettiva delle scienze economiche.

Secondo gli economisti l'*economicità* dell'ambiente si rileva soprattutto nel riconoscimento ad esso di un vero e proprio valore economico, nel senso che l'ambiente deve essere considerato come una sorta di patrimonio multifunzionale che fornisce agli

esseri umani una vasta gamma di funzioni e servizi di carattere economico, tali che se comprati o venduti in un mercato sarebbero tutti caratterizzati da un prezzo positivo.

Tra queste funzioni o servizi che hanno un valore economico positivo possono essere ricompresi: a) una base di risorse naturali (rinnovabili e non rinnovabili); b) un insieme di beni naturali che forniscono servizi come il piacere estetico, la ricreazione e lo svago; c) una capacità di assimilazione dei rifiuti e dei prodotti di scarto; d) un sistema complessivo di sostegno alla vita.

La conseguenza è che in quest'ottica si rende possibile una valutazione economica dell'ambiente in termini di benefici, ossia di aumento di benessere o di sottrazione a desideri.

Tradotto sul piano giuridico, il principio di economicità dell'ambiente consente di rappresentare efficacemente l'urgenza di tenere conto non solo delle esigenze ambientali, ma soprattutto dei loro costi e del loro valore economico, evitando l'affermazione di una concezione del tutto parziale, distorta, irrealistica e, in fondo, inefficace dell'azione di tutela ambientale.

Una corretta predisposizione degli strumenti di tutela dell'ambiente non può ragionevolmente fare a meno di considerare che la produzione di beni o servizi e l'esercizio di attività economica in generale comportano sempre dei costi ambientali in senso proprio, cioè in termini di alterazioni più o meno evidenti dell'equilibrio ecologico; a ciò si aggiunge che ad ogni azione o misura finalizzata alla tutela dell'ambiente implica inevitabilmente l'esigenza di finanziare almeno dei costi economici diretti, che finiscono anch'essi per rientrare nella categoria dei costi ambientali: così le azioni di prevenzione, di sorveglianza, di gestione, di controllo, ma anche quelle di miglioramento, di recupero o ripristino, di informazione o di ricerca.

Uno dei principali problemi segnalati dagli economisti è quello che i costi ambientali connessi alle attività umane che usano delle risorse dell'ambiente o comunque incidono sull'equilibrio ecologico tendono ad assumere il carattere di costi sociali o costi esterni, ossia di costi che, anziché essere sostenuti e contabilizzati dal soggetto agente, vengono sopportati da terzi o dalla generalità dei consociati. La causa di questo fenomeno è da ricondurre, in particolare, da un lato alla mancanza di un prezzo di mercato connesso allo sfruttamento di molte delle risorse ambientali, dall'altro all'inadeguatezza dei prezzi che alcune risorse che molto spesso non riflettono i costi totali determinati dal loro impiego.

In tutti questi casi il soggetto che usa delle risorse ambientali o produce comunque un'alterazione dell'equilibrio ecologico finisce per valutare in modo scorretto i suoi costi interni, che risultano sottostimati, a danno del resto della società cui finiscono per essere addossati i costi ambientali.

La produzione di diseconomie esterne, a seguito di attività che incidono sull'equilibrio ambientale, comporta una serie di conseguenze rilevanti. Anzitutto si determina un'inefficiente allocazione delle risorse, dal momento che quando un'impresa offre un servizio ad un prezzo di mercato che non riflette il valore complessivo dei fattori produttivi utilizzati e che quindi non trasmette un segnale corretto ai consumatori, provoca inevitabilmente una distorsione nelle preferenze di spesa: il bene o il servizio hanno un costo apparente inferiore a quello reale. Il fatto che il produttore non prenda in considerazione l'intero costo tra i suoi costi interni determina, inoltre, una sovrautilizzazione delle risorse apparentemente gratuite e quindi un eccesso di produzione rispetto al livello ottimale che si avrebbe con un corretto funzionamento del sistema di mercato.

Ma un discorso del tutto analogo può essere fatto anche per le attività che non attengono alla produzione di beni e servizi. Se infatti un soggetto, svolgendo una qualsiasi attività, causa danni a terzi che rimangono privi di ogni tutela, è del tutto plausibile che la considerazione dei costi imposti non influenzerà in alcun modo la sua determinazione ad intraprendere o meno quella attività; anzi, proprio l'assenza di ogni previsione funzionerà da incentivo per l'utilizzazione di una risorsa che appare gratuita. In casi come questo si evidenzia un altro ordine di conseguenze che è generalmente legato alla presenza di diseconomie esterne e che assume rilievo più da un punto di vista equitativo che da un punto di vista strettamente economico: la produzione di un costo sociale finisce per lasciare ingiustificatamente senza risarcimento i danni che si causano alla collettività generale.

Il rimedio che viene prevalentemente suggerito per ovviare ai problemi che nascono dal fenomeno dei costi esterni derivanti da attività che incidono sull'ambiente consiste nella così detta *internalizzazione* dei costi ambientali, ossia nella neutralizzazione delle esternalità attraverso la loro riconduzione all'interno della sfera dei soggetti che intervengono a modificare l'equilibrio ecologico.

Grazie all'internalizzazione il prezzo dei beni e dei servizi dovrebbe riflettere fedelmente il loro costo totale di produzione, compreso il costo di tutte le risorse usate che cesserebbero di essere risorse ad accesso libero e gratuito.

Si potrebbe così conseguire un triplice ordine di vantaggi:

- si otterrebbe una corretta allocazione della ricchezza, evitando le distorsioni del mercato con le loro implicazioni;
- si determinerebbe una maggiore equità nei rapporti tra chi produce il degrado ambientale e chi è costretto solo a subirne le conseguenze;
- lo stesso mercato, con il suo funzionamento, potrebbe costituire un efficace strumento di protezione dell'equilibrio ecologico, almeno nella misura in cui gli operatori sarebbero correttamente stimolati a tenere conto del valore economico delle risorse e dei servizi forniti dall'ambiente. Il che è come dire che l'internalizzazione dei costi ambientali non serve solo a far pagare tali costi al soggetto che interviene sull'ambiente, ma può costituire un metodo molto efficace affinché siano prodotti minori costi ambientali, dunque già in sé e per sé uno strumento per tutelare l'ambiente.

Il criterio fondamentale elaborato per tradurre in termini giuridici la necessità di perseguire gli obiettivi di internalizzazione dei costi ambientali è costituito dal *principio "chi inquina paga"*.

Questo principio, che si afferma originariamente sul piano del diritto positivo nell'ambito dell'ordinamento comunitario, per un verso costituisce la fondamentale regola economica di politica ambientale, finalizzata ad integrare l'uso dell'ambiente nella sfera economica, per l'altro assume una specifica rilevanza giuridica nella sua funzione di orientare l'imputazione di tutti i costi ambientali.

In via preliminare, occorre tenere conto della duplicità di dimensioni in cui il principio è destinato ad operare.

Secondo una prima prospettiva, il principio "chi inquina paga" può essere considerato, senza dubbio, come espressione diretta del principio di economicità dell'ambiente, dal momento che si fonda sul duplice presupposto che all'ambiente deve essere riconosciuto un valore economico e che ogni intervento di modifica dell'equilibrio ecologico implica un costo economico che non può essere trascurato.

In una seconda prospettiva, peraltro, il principio "chi inquina paga" assume inevitabilmente la funzione di criterio orientatore per la predisposizione in concreto delle azioni e delle misure di tutela dell'ambiente, proprio in quanto costituisce la formalizzazione giuridica di quell'esigenza di internalizzazione che nasce sul piano

squisitamente economico e che impone l'imputazione del costo ambientale al soggetto che agisce sull'ambiente.

In questo senso, il principio in questione si colloca come vero e proprio fondamento, nonché come parametro di conformità, di tutta l'ampia varietà di strumenti che servono a soddisfare le esigenze di internalizzazione dei costi ambientali e nell'ambito dei quali, solo per ricordare quelli che presuppongono un intervento pubblico di regolazione si possono distinguere:

- strumenti normativi diretti o di regolamentazione diretta, fondati sull'approccio più tradizionale detto *comando e controllo*;
- strumenti economici, che si basano sull'uso di meccanismi di mercato, soprattutto attraverso l'applicazione di forme di incentivazione e disincentivazione di determinate attività (tributi ambientali, sussidi diretti o indiretti, permessi negoziabili, ecc.);
- strumenti risarcitori (o tecniche riparatorie) che, tramite l'applicazione della responsabilità civile, impongono l'obbligo di risarcire il danno causato all'ambiente, tanto sulla base degli elementi soggettivi della colpa e del dolo, quanto sulla base della semplice responsabilità oggettiva.

Si è detto che il principio "chi inquina paga" si afferma sul piano del diritto positivo soprattutto nel diritto comunitario ma è evidente che grazie al peso che assume la produzione normativa comunitaria, gli effetti di tale principio ricadano inevitabilmente anche sul diritto interno. Nella sua formula letterale, il principio mostra chiaramente una doppia anima, un carattere aperto che, almeno in astratto, consentirebbe ad esso di fungere nel contempo da regolatore economico, attraverso l'imputazione dei costi dell'inquinamento all'inquinatore, realizzando una tutela *ex ante*, e da fonte per la regolamentazione dei meccanismi di risarcimento del danno ambientale, basati sulla responsabilità civile, esercitando una tutela *ex post*. Ma in realtà l'analisi del diritto comunitario porta ad escludere che, almeno in origine, possono farsi rientrare nella sfera di operatività del principio "chi inquina paga" anche le tecniche riparatorie volte al risarcimento dei danni all'ambiente che si siano già verificati.

Il principio nasce, infatti, essenzialmente per due finalità: da un lato, per finanziare le azioni di tutela ambientale, addossando sui soggetti inquinatori i costi delle misure necessarie ad evitare o ridurre l'inquinamento e, quindi, scaricando di tali oneri la collettività; dall'altro, per contribuire alla prevenzione degli inquinamenti, inducendo

gli inquinatori a ridurli, a ricercare prodotti e tecnologie meno dannosi per l'ambiente e ad utilizzare più razionalmente le risorse naturali.

Fino alla metà degli anni '80 prevale senz'altro un'accezione del principio "chi inquina paga" legata alla logica dell'internalizzazione parziale che tende ad escludere la funzione di strumento di responsabilità civile; a ciò si aggiunge il pericolo di un'applicazione addirittura distorta del principio, almeno alla sua ratio originaria; sembra infatti concretamente prospettabile la possibilità che i costi sostenuti dall'inquinatore finiscano per assumere in definitiva il carattere del prezzo per l'acquisto di un'autorizzazione ad inquinare, giungendo in tal modo ad un vero e proprio ribaltamento della formula da "chi inquina paga" a "inquina ma paga".

Solo a partire dal 1986 il significato del principio "chi inquina paga" subisce un'evoluzione decisiva.

In primo luogo, il principio comincia ad essere richiamato esplicitamente anche come fondamento di responsabilità civile per i danni causati all'ambiente. In secondo luogo, la costituzionalizzazione ad opera dell'articolo 130 R (ora articolo 174), par. 2, del trattato CEE, come principio autonomo e distinto dai principi di prevenzione, correzione e precauzione, anche se ad essi collegato, ha consentito al principio "chi inquina paga" di perdere gran parte dell'originaria ambiguità. Non sembra più possibile, infatti, considerare la prevenzione e la correzione come aspetti ricompresi e quasi assorbiti nell'ambito di un unico principio "chi inquina paga", con il rischio di quel ribaltamento della formula ad un "inquina ma paga" che vanificherebbe ogni sforzo per tutelare l'ambiente.

Nella formulazione dell'art. 174 attualmente vigente vi è un preciso ordine di principi che costituiscono non soltanto il fondamento, ma anche il parametro di "costituzionalità" della politica di tutela dell'ambiente all'interno della comunità.

Questo ordine di principi segue un criterio di priorità logica e cronologica per cui la precauzione deve ispirare l'azione preventiva; l'azione preventiva deve essere preferita alla correzione; la correzione, in via prioritaria alla fonte degli inconvenienti ambientali, deve imporsi rispetto alle forme di risarcimento per equivalente; il risarcimento del danno fondato sui meccanismi della responsabilità civile riveste la funzione di strumento di chiusura del sistema, in grado di fornire un minimo di protezione a tutte le situazioni non altrimenti tutelabili.

In questa precisa serie di forme e di strumenti di tutela dell'ambiente, in concorso successivo e inderogabile tra loro, si inserisce il principio "chi inquina paga", che

assume il carattere di principio orizzontale che deve informare di sé tutte le azioni e i metodi di tutela. Grazie all'interpretazione sistematica dell'art. 174, par. 2, del trattato CE, il principio "chi inquina paga" opera come strumento per finanziare, nell'ordine, le misure precauzionali, le azioni di tutela preventiva e le azioni di correzione, nonché per fondare la responsabilità ed il relativo obbligo di risarcimento a carico di colui che abbia provocato un danno all'ambiente, purché non rientrante nei costi ambientali già considerati nell'ordinamento. Tale ordine, ricordiamo, è da considerare tassativo e inderogabile; non sembrano pertanto ammissibili forme di protezione dell'ambiente che lascino al potenziale inquinatore la possibilità di scegliere liberamente, a priori, quale misura di tutela gli convenga maggiormente finanziare.

PRINCIPIO DI PREVENZIONE

Tra i principi che individuano le esigenze fondamentali cui deve essere orientata la concreta predisposizione delle azioni di tutela dell'ambiente il *principio di prevenzione* si colloca, senza dubbio, in una particolare posizione di priorità.

Nella sua ratio più elementare, questo principio impone che la tutela dell'ambiente si configuri, anzitutto e prevalentemente, come tutela preventiva. Si tratta di un'esigenza di fondamentale importanza, oltre che di immediata percepibilità, non solo perché prevenire è sempre meno gravoso che risarcire, ma anche per la considerazione che il carattere rischioso di determinate attività può facilmente fare sì che le conseguenze dannose eccedano qualsiasi possibilità di riparazione.

La migliore azione di tutela dell'ambiente è certamente quella che cerca di evitare la creazione di inquinamenti o danni agli equilibri ecologici, piuttosto che quella che cerca di eliminare o riparare successivamente gli effetti dannosi. Non è un caso che negli elenchi dei principi richiamati nell'art. 174, par. 2, del trattato CE risulti evidente la collocazione in posizione secondaria del principio di correzione, che rende l'azione correttiva dei danni all'ambiente "subordinata" al previo esperimento di adeguate misure preventive, le quali, in via di massima, sono senz'altro da preferire nei limiti del possibile e pur sempre nella consapevolezza della funzione essenziale svolta dalla correzione; a quest'ultima, infatti, non può essere negato il ruolo di coprire le lacune e gli insuccessi della tutela preventiva, attraverso la riduzione e l'eliminazione, in via prioritaria alla fonte, dell'inquinamento e delle alterazioni ambientali già verificatisi.

Dal punto di vista giuridico e in termini generalissimi, la valorizzazione del momento preventivo dell'azione significa che l'intervento normale del diritto deve tenere a

preservare la stabilità ecosistemica prima, e piuttosto, che a ripristinare equilibri compromessi. In questo senso, il principio di prevenzione si colloca in linea di immediata continuità tanto con il concetto di sviluppo sostenibile, che tra i propri contenuti più condivisi annovera quello di “evitare danni permanenti all’ambiente”, quanto con il principio di integrazione che, richiamando la necessità di prendere in considerazione le esigenze di tutela dell’ambiente nella definizione e nell’attuazione di tutte le decisioni (politiche, normative o amministrative), mette chiaramente in luce il privilegio accordato all’approccio preventivo per conseguire l’obiettivo di una protezione efficace.

Malgrado il significato apparentemente generico ed il carattere pressoché scontato, che potrebbero farne sottovalutare l’importanza, il principio di prevenzione risulta ricco di implicazioni concrete per la determinazione delle strategie di tutela dell’ambiente e non sembra affatto privo di conseguenze giuridicamente rilevanti.

Vi sono, infatti, situazioni in cui la sussistenza di un sufficiente grado di certezza circa le conseguenze dannose che certe attività producono sull’ambiente, sulla salute umana o, comunque, sulla conservazione degli equilibri ecologici rende ragione dell’adozione di un approccio preventivo fondato su un atteggiamento particolarmente rigoroso, che privilegi la prudenza e che si concretizzi nell’emanazione di norme che fissino standard ed obblighi inderogabili, nonché nella predisposizione di adeguati controlli e strumenti sanzionatori in grado di assicurare il rispetto delle prescrizioni imposte.

La valorizzazione del ruolo delle misure di *command and control*, che discende direttamente dall’esigenza di adottare un approccio fondato sulla prevenzione, implica non solo interventi a carattere normativo ma, più in generale, un intervento non marginale dell’amministrazione e basilamente un’organizzazione della stessa adeguata allo scopo, da cui consegue che la centralità dei problemi relativi alle modalità concrete di conformazione dei procedimenti amministrativi che interessano la materia, dal momento che il procedimento serve, nella misura massima possibile, alla concreta composizione preventiva degli interessi in gioco.

Sul piano delle attività, inoltre, l’imprescindibile ruolo dell’Amministrazione chiamata a realizzare la tutela preventiva dell’ambiente richiede, soprattutto, l’adozione di strumenti di programmazione e pianificazione, nonché la predisposizione di regimi autorizzatori per le attività potenzialmente dannose, con tutti i relativi poteri pubblici di rilascio di autorizzazione, licenze, nulla osta di controllo e di sanzione in caso di

violazioni. Dunque si può affermare che nel principio di prevenzione trovano fondamento alcuni degli istituti più largamente usati nel diritto dell'ambiente.

Proprio questo principio è stato usato dalla giurisprudenza costituzionale e da quella comunitaria per renderne esplicito un importante corollario: le autorizzazioni in materia di tutela ambientale devono avere alcune caratteristiche specifiche e, in particolare, devono essere sempre espresse e temporanee, affinché le attività potenzialmente nocive per gli equilibri ecologici risultino sempre oggetto di specifici controlli e di verifiche periodiche sulla loro conformità ai requisiti richiesti.

Una delle più importanti implicazioni del principio dell'azione preventiva e dell'atteggiamento prudenziale che ne deriva (che consiste nell'anticipazione della soglia di rilevanza dei fenomeni connessi con l'ambiente in modo da rappresentare preventivamente gli eventi potenzialmente dannosi) è costituita, senza dubbio, dall'istituto della Valutazione di Impatto ambientale, che addirittura, secondo alcuni, per le peculiari caratteristiche che la contraddistinguono, sarebbe capace di elevarsi al grado di principio autonomo.

Come è noto, la ratio sottesa al giudizio di impatto ambientale è essenzialmente quella di prevenire gli eventuali danni che potrebbero derivare da interventi suscettibili di avere rilevante incidenza sull'ambiente, attraverso l'anticipata rappresentazione dei loro interessi.

L'intento prudenziale del giudizio di impatto ambientale è evidente: di fronte alla possibilità che si verifichino interferenze significative con l'ambiente, si cercano di conoscere anticipatamente gli effetti di un determinato intervento, in modo tale da autorizzare e/o realizzare poi soltanto ciò che produce conseguenze conoscibili e accettabili. Si manifesta così la natura principalmente conoscitiva della VIA, ma anche l'idea di scienza come sapere certo che costituisce il fondamento dell'istituto e al tempo stesso il suo limite intrinseco, se è vero che la complessità degli equilibri ambientali dà luogo molto spesso a situazioni di incertezza su cui la scienza non è in grado di fornire risposte univoche.

IL PRINCIPIO DI PRECAUZIONE

Proprio in queste situazioni di incertezza, determinate dalle lacune del sapere scientifico, il principio di prevenzione e gli strumenti che lo realizzano trovano supporto e potenziamento grazie ad un altro principio direttamente connesso con il concetto di prevenzione ma che, per gli specifici caratteri che lo connotano, assume una propria

autonoma configurazione ed è in grado di rappresentare, senza dubbio, una delle grandi “frontiere” del diritto dell’ambiente: il *principio di precauzione*.

Tale principio trova le sue origini nell’ordinamento internazionale ed è stato esplicitamente riconosciuto dalla Conferenza di Rio de Janeiro del 1992 e figura nella Dichiarazione di Rio con la ben nota formulazione del principio 15: “per proteggere l’ambiente gli Stati debbono applicare intensamente misure di precauzione a seconda delle loro capacità. In caso di rischio di gravi o irreversibili, la mancanza di un’assoluta certezza scientifica non deve costituire un pretesto per rimandare l’adozione di misure efficienti in rapporto al loro costo volte a prevenire il degrado ambientale”.

Nonostante i numerosi riferimenti positivi, restano tuttavia molti dubbi sia sul significato preciso da attribuire al principio di precauzione, sia sulla portata giuridica di tale principio nel diritto internazionale. In via approssimativa, si può ritenere che l’idea di fondo su cui si basa il principio di precauzione esprime un’esigenza tipicamente cautelare e consiste nella necessità di perseguire gli obiettivi della tutela dell’ambiente, anche qualora manchi l’evidenza scientifica di un danno incombente, vale a dire quando non sussista interamente l’evidenza di un collegamento causale tra una situazione potenzialmente dannosa e conseguenze lesive dell’ambiente, o quando la conoscenza scientifica non sia comunque completa. In sostanza, il concetto di “precauzione” si fonda sulla consapevolezza di tre dati essenziali:

- delle condizioni di incertezza che gravano inevitabilmente sulla stessa individuazione e sulla soluzione della gran parte dei problemi ambientali;
- del fatto che sempre più spesso la comunità scientifica non riesce ad esprimere concordanza di opinioni in ordine ai fenomeni di mutamento dinamico dei mutamenti ecologici;
- della necessità di garantire la primarietà del valore “ambiente”, la cui sicurezza deve essere tutelata cautelativamente pur in assenza di evidenza scientifica.

Il principio di precauzione è in grado dunque di determinare un mutamento radicale di tradizionali strumenti di aggancio ai problemi della tutela dell’ambiente.

Nell’approccio precauzionale è infatti connaturata un’intrinseca funzione di anticipazione della soglia di intervento dell’azione preventiva.

La mancanza di certezza scientifica in ordine alle conseguenze ambientali di determinati comportamenti non può giustificare il rinvio di un’azione preventiva adeguata all’entità dei possibili rischi; il che è come dire che, grazie al principio di precauzione,

l'intervento preventivo a tutela dell'ambiente non può attendere la prova scientifica degli effetti dannosi, ma deve essere predisposta sulla base di valutazioni di semplice probabilità del rischio, che tenga conto anche di una preliminare determinazione del grado di "accettabilità sociale" di quest'ultimo.

In quest'ottica l'approccio precauzionale finisce per "imporre" non solo che la soglia di intervento dell'azione preventiva venga anticipata in misura tendenzialmente illimitata, ma anche che le scelte sulla tutela dell'ambiente vengano ordinariamente prese in condizioni di incertezza, sulla base delle conoscenze scientifiche e tecniche attualmente disponibili.

Qualche punto di riferimento più specifico per comprendere la portata "sconvolgente" e "rivoluzionaria" della precauzione si riscontra sul piano dell'ordinamento comunitario.

Con il Trattato di Maastricht (1992), che ha introdotto questo principio, l'ordinamento comunitario si è limitato a recepire una formula sostanzialmente "aperta", senza alcuna specificazione dei significati da attribuirle e senza alcun riferimento agli strumenti tecnico-giuridici necessari per attuarla in concreto, salvo il generico collegamento con il principio di prevenzione.

Nel 2000 la Commissione europea ha però emanato una comunicazione sul principio di precauzione in cui si cercano di capire alcuni orientamenti essenziali che mettono in evidenza la distinzione fondamentale tra la "valutazione del rischio" da affidare agli scienziati e alla "gestione del rischio" da affidare alle scelte politiche.

Secondo la Commissione:

a) Il ricorso al principio di precauzione presuppone:

- l'identificazione di effetti potenzialmente negativi derivanti da un fenomeno, da un prodotto o da un procedimento.

- una valutazione scientifica del rischio che, per l'insufficienza dei dati, il loro carattere non concludente o la loro imprecisione, non consente di determinare con sufficiente certezza il rischio in questione.

b) La scelta della risposta da dare di fronte ad una certa situazione deriva da una decisione politica, funzione del livello del rischio "accettabile" dalla società che deve sopportarla.

c) Il ricorso al principio di precauzione non si traduce necessariamente nell'adozione di atti finali volti a produrre effetti giuridici, suscettibili di controllo giurisdizionale.

- d) L'attuazione di una strategia basata sul principio di precauzione dovrebbe iniziare con una valutazione scientifica quanto più possibile completa, identificando dove è possibile, in ciascuna fase il grado di incertezza scientifica.
- e) Una valutazione delle potenziali conseguenze dell'inazione e delle incertezze della valutazione scientifica dovrebbe essere compiuta dai responsabili al momento di decidere se intraprendere azioni basate sul principio di precauzione.
- f) Tutte le parti in causa dovrebbero essere coinvolte nel modo più completo possibile nello studio delle varie opzioni di gestione del rischio, una volta che i risultati della valutazione scientifica e/o della valutazione del rischio siano disponibili. La procura dovrebbe essere quanto più possibile trasparente.
- g) Le misure dovrebbero essere proporzionata al livello di protezione prescelto, non dovrebbero introdurre discriminazioni nella loro applicazione e dovrebbero essere coerenti con misure analoghe già adottate in circostanze analoghe o usando analoghe strategie.
- h) Le misure adottate presuppongono l'esame dei vantaggi e degli oneri derivanti dall'azione o dall'inazione. Questo esame dovrebbe comprendere un'analisi economica costi/benefici quando ciò sia adeguato e realizzabile. Potrebbero tuttavia essere presi in considerazione altri metodi di analisi, come quelli relativi all'efficacia e all'impatto socioeconomico delle opzioni possibili. D'altro canto, il responsabile può essere guidato anche da considerazioni non economiche, quali ad esempio la tutela della salute.
- i) Anche se di natura provvisoria, le misure devono essere mantenute finché i dati scientifici rimangono incompleti, imprecisi o non concludenti e finché il rischio viene ritenuto sufficientemente importante per non accettare di farlo sostenere dalla società. Il loro mantenimento dipende dall'evoluzione delle conoscenze scientifiche alla luce della quale devono essere sottoposte a nuova valutazione. Ciò implica che le ricerche scientifiche devono essere perseguite, al fine di disporre di dati più completi. Le misure basate sul principio di precauzione devono essere riesaminate e, se necessario, modificate in funzione dei risultati della ricerca scientifica e del controllo del loro impatto.
- j) Le misure basate sul principio di precauzione possono stabilire una responsabilità in materia di produzione delle prove scientifiche necessarie ad una valutazione del rischio completa.

IL PRINCIPIO DEL BILANCIAMENTO

Esprime, nel suo significato più generale, un'esigenza di fondamentale importanza: l'impossibilità di concepire e organizzare l'azione di tutela dell'ambiente prescindendo da concrete operazioni di bilanciamento tra i vari interessi, valori ed esigenze che vengono in gioco, di volta in volta, nelle diverse situazioni.

In tal senso è evidente che questo principio richiama da vicino quella accettazione "procedimentale" e moderata della primarietà dell'ambiente, in base alla quale il plusvalore da riconoscere all'ambiente non può essere inteso come sovraordinazione aprioristica rispetto agli altri interessi, ma, più realisticamente, come garanzia che l'interesse ambientale venga sempre adeguatamente ponderato e integrato in tutti i processi decisionali.

In base a tali premesse, si può quindi affermare che il principio del bilanciamento costituisce la traduzione, sul piano della predisposizione e della concreta realizzazione dell'azione di tutela, del principio di primarietà dell'ambiente nel suo significato più corretto. La decisione che sancisce la scelta per una determinata azione di tutela ambientale non può risultare mai unidirezionale, monolitica o fondamentalista.

Al contrario, è indispensabile che tale decisione rifletta una molteplicità di punti di vista, assumendo un'ampia serie di sfaccettature e risultando così la sintesi di una pluralità di scelte.

Per semplicità si possono distinguere due tipi di bilanciamento: un bilanciamento "esterno", così definibile perché relativo alla composizione ragionevole dell'interesse alla tutela dell'ambiente con gli altri interessi ad esso pariordinati che possono emergere nei singoli casi; un bilanciamento "interno", così definibile perché concerne la definizione e la stessa individuazione in concreto dell'interesse ambientale in quanto tale, prescindendo dal rapporto con altri interessi connessi o contrapposti.

Del primo si è già dato conto a proposito del principio di primarietà. Quanto al secondo, è sufficiente considerare che: se è vero che la protezione dell'ambiente consiste nella tutela non di un oggetto determinato, bensì di un rapporto, di una relazione di equilibrio in continuo divenire la quale, nel suo incessante ridefinirsi, non è mai fissabile in risultati da poter assumere come immutabili; se è vero, di conseguenza, che l'interesse ambientale, si presenta ontologicamente come interesse complesso, poliedrico, non univoco e consistente per definizione in un equilibrio mai stabile, diverso a seconda della dimensione territoriale che si prende in considerazione e legato a dati scientifici e tecnici spesso non pienamente certi e per loro natura soggetti a frequenti modificazioni nel tempo; allora non si può che prendere atto che lo stesso interesse alla tutela

dell'ambiente trova la sua matrice intrinseca solo nella complessa ponderazione di una serie di elementi, la cui mutevolezza impedisce l'individuazione e il perseguimento di obiettivi predeterminati in astratto e validi una volta per tutte.

Dall'effetto combinato delle due esigenze di bilanciamento "esterno" e di bilanciamento "interno" emerge non solo l'impossibilità di adottare decisioni sulla tutela dell'ambiente a contenuto vincolato da valutazioni aprioristiche, ma anche l'estrema complessità che caratterizza la predisposizione dell'azione di tutela; complessità di cui l'ordinamento giuridico deve costituzionalmente farsi carico, attraverso la previsione di adeguate procedure decisionali che garantiscano la soddisfazione di alcune specifiche e irrinunciabili esigenze.

Anzitutto è indispensabile che i procedimenti siano costruiti in modo tale da garantire il fatto di essere rappresentati correttamente e in modo completo tutti i dati e gli elementi conoscibili per adottare la decisione.

In secondo luogo, è necessario il coinvolgimento di tutti i soggetti, pubblici o privati, tecnici o politici.

Infine, proprio la complessità delle operazioni di bilanciamento da compiere per la predisposizione dell'azione di tutela dell'ambiente fa emergere la necessità di assicurare in modo particolare la trasparenza, la pubblicità e quindi il controllo democratico dei procedimenti decisionali in questa materia; quanto più la decisione finale è il frutto di una complessa ponderazione di innumerevoli elementi il cui risultato non è mai predeterminabile, tanto più deve essere possibile almeno la conoscenza dei dati e delle valutazioni sulla base dei quali tale decisione è stata adottata.

Oltre alle implicazioni appena dette, l'affermazione del principio del bilanciamento, come principio orientatore da cui non è possibile prescindere nella definizione delle azioni di tutela dell'ambiente, costituisce il fondamento di alcune caratteristiche essenziali che devono necessariamente connotare tale tutela e che dunque si pongono come veri e propri corollari del bilanciamento.

La prima di queste caratteristiche è la *gradualità* dell'azione di tutela dell'ambiente e discende dalla constatazione che tale tutela non può che realizzarsi attraverso un approccio graduale, che consenta di predisporre una sorta di iter progressivo, attraverso la previsione di fasi, tempi ed obiettivi che vengono determinati grazie alla corretta ponderazione dell'insieme di tutti gli interessi in gioco e di tutti i dati conoscitivi disponibili.

La seconda caratteristica dell'azione di tutela dell'ambiente, che si collega direttamente al principio del bilanciamento, è costituita dalla necessità che tale tutela sia caratterizzata da una intrinseca *dinamicità*.

Anche in questo caso emerge l'importanza che occorre riconoscere al fattore "tempo". Tuttavia, a differenza della gradualità, che esprime una dinamicità di tipo "estrinseco", quando si parla di dinamicità, si fa propriamente riferimento ad una dinamicità di tipo "intrinseco", che scaturisce dalla continua mutevolezza dell'oggetto della tutela, nonché dalla possibilità di cristallizzare gli equilibri ambientali esistenti in un dato momento storico.

IL PRINCIPIO DELL'INFIRMAZIONE AMBIENTALE

L'ultimo principio che contribuisce ad individuare gli elementi e i caratteri essenziali di una corretta ed efficace azione di tutela dell'ambiente esprime l'esigenza di quella che viene ormai indicata come "informazione ambientale".

Questo principio nasce dalla consapevolezza dell'impossibilità di negare che tutti i soggetti (pubblici e privati) coinvolti nell'azione di tutela, o comunque interessati ai mutamenti degli equilibri ecologici, dispongono tempestivamente di informazioni che risultino continue, complete, obiettive, affidabili e comprensibili, in ordine ai fenomeni naturali, alle situazioni create dall'attività umana, ai problemi, ai pericoli, alle decisioni, alle scelte e alle strategie che concernono la tutela dell'ambiente.

Questa necessità di informazione si collega direttamente agli aspetti essenziali di un'efficace azione di tutela, costituendone il presupposto indispensabile.

La possibilità, per chi debba prendere decisioni, di disporre di dati tecnici e scientifici certi ed aggiornati per orientare il proprio comportamento e le proprie scelte; l'effettiva possibilità, per tutti i soggetti coinvolti, di partecipare efficacemente ai processi decisionali; la possibilità di effettuare una seria programmazione degli interventi e di verificarne i risultati; la possibilità, per i diversi soggetti ed organi competenti, di stabilire un reale e leale coordinamento di rispettivi ruoli nell'azione di tutela; infine, la stessa possibilità di evitare che le conseguenze dannose di determinate attività possano giungere allo stato di disastro irreparabile, per mancata o intempestiva conoscenza da parte di chi le subisce o delle autorità competenti ad intervenire.

Di fronte a simili obiettivi, occorre riconoscere che la necessità dell'informazione ambientale può essere ritenuta una diretta conseguenza dell'esigenza di fondare l'azione di tutela dell'ambiente sui principi dell'azione preventiva e di precauzione, nonché sul

principio del bilanciamento, almeno laddove la ponderazione dei diversi elementi debba avvenire sulla base di una corretta e completa rappresentazione dei dati scientifici e tecnici disponibili e delle situazioni concrete su cui le misure di tutela sono destinate ad incidere.

La definizione più articolata e completa di “informazione ambientale” è contenuta nell’articolo 2, comma 1, lettera a) del D.Lgs. n. 195 del 2005 in materia di accesso del pubblico all’informazione ambientale.

Ai fini di tale disciplina, l’informazione ambientale è definita come “qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica o in qualunque altra forma materiale concernente:

- a) lo stato degli elementi dell’ambiente, quali l’aria, l’atmosfera, l’acqua, il suolo, il territorio, i siti naturali, le zone costiere e marine, la diversità biologica e i suoi elementi costitutivi, compresi gli organismi geneticamente modificati e le interazioni tra questi elementi;
- b) fattori quali le sostanze, l’energia, il rumore, le radiazioni o i rifiuti (anche radioattivi), le emissioni, gli scarichi ed altri rilasci nell’ambiente, che incidono o possono incidere sugli elementi dell’ambiente, individuati alla lettera a);
- c) le misure, anche amministrative, quali le politiche, le disposizioni legislative, i piani, i programmi, gli accordi ambientali ed ogni altro atto, nonché le attività che incidono o possono incidere sugli elementi e sui fattori dell’ambiente di cui alle lettere a) e b), e le misure o le attività finalizzate a proteggere i suddetti elementi;
- d) le relazioni sull’attuazione della legislatura ambientale;
- e) le analisi costi-benefici ed altre analisi ed ipotesi economiche, usate nell’ambito delle misure e delle attività di cui alla lettera c);
- f) lo stato della salute e della sicurezza umana, compresa la contaminazione della catena alimentare, le condizioni della vita umana, il paesaggio, i siti e gli edifici di interesse culturale, per quanto influenzabili dallo stato degli elementi dell’ambiente di cui alla lettera a) o, attraverso tali elementi, da qualsiasi fattore di cui alle lettere b) e c).

La principale conseguenza che discende dal principio dell’informazione ambientale risiede nella necessità di configurare un complesso sistema di situazioni soggettive, tali da consentire il conseguimento dell’obiettivo fondamentale rappresentato dalla massima circolazione possibile di informazioni relative all’ambiente.

Sono due le esigenze principali alle quali risponde l'informazione ambientale:

- La necessità di dotare le amministrazioni pubbliche di adeguati apparati di conoscenze e dati su cui poter fondare la correttezza e l'efficacia delle scelte in merito alle strategie e alle misure di tutela.
- La necessità di fornire informazioni ai soggetti privati, o a collettività determinate, o al pubblico in generale, allo scopo di sviluppare le conoscenze, la partecipazione e la responsabilità favorendo una maggiore coscienza ambientale e una maggiore consapevolezza nei comportamenti di tutti.

Per conseguire tali finalità è indispensabile assicurare che le informazioni sul campo della tutela dell'ambiente presentino una serie di requisiti essenziali.

Si tratta di garantire anzitutto la correttezza e l'obiettività delle informazioni, ma è necessario anche assicurare la continuità dei flussi di informazione e la completezza dei dati forniti. Inoltre, non possiamo trascurare la possibilità di garantire la tempestività delle informazioni, soprattutto se i dati sono riferiti a situazioni di rischio o a veri e propri pericoli. A questi requisiti, relativi ai caratteri delle informazioni, si devono aggiungere alcune esigenze peculiari che l'attuazione di questo principio impone di soddisfare. Tra queste abbiamo:

- la necessità di dare soluzioni efficaci ai problemi organizzativi, attraverso la costruzione di veri sistemi informativi complessi che siano in grado di assicurare la massima informazione possibile;
- una particolare cura, da parte dei legislatori, nella definizione puntuale degli aspetti procedurali che emergono nel concreto dispiegarsi delle diverse situazioni soggettive in tema di informazione ambientale;
- l'impossibilità di prescindere da un'attenta ponderazione di tutti gli interessi connessi alla salvaguardia di valori costituzionali.

IL PRINCIPIO DI CORRESPONSABILITA' E IL PRINCIPIO DI COOPERAZIONE

Il principio di *corresponsabilità* o della responsabilità condivisa e il conseguente principio di *cooperazione* si collocano come fondamento ineludibile di ogni sistema giuridico che intenda perseguire razionalmente una tutela efficace ed effettiva del valore costituzionale dell'ambiente.

La condivisione delle responsabilità esprime un'idea di fondo che è in grado di condizionare in modo determinante l'intero sistema di tutela dell'ambiente.

Nei problemi relativi agli equilibri ecologici sono necessariamente coinvolti tutti i soggetti privati e le amministrazioni pubbliche. Nessun soggetto può essere considerato a priori escluso.

Dunque, secondo il principio di corresponsabilità, ad ogni soggetto e ad ogni livello territoriale di governo deve essere riconosciuto un ruolo attivo, fondato sull'attribuzione di specifiche responsabilità, nell'ottica di ottimizzare i risultati sviluppando e sfruttando al meglio le capacità e le risorse di ciascuno.

Ovviamente si verificherà un'inevitabile concorrenza di competenze di tutti i livelli di governo pubblico, che saranno chiamati ad intervenire con misure adeguate alla dimensione territoriale dei singoli problemi. In tema di ambiente si afferma il bisogno che la concorrenza delle competenze nel perseguimento dei comuni obiettivi di tutela sia costantemente ispirata al principio di cooperazione, in modo tale da realizzare un vero e proprio "policentrismo istituzionale e decisionale" caratterizzato da una rete di soggetti pubblici che si collocano su tutte le diverse dimensioni territoriali e che collaborano lealmente in vista del miglior equilibrio ambientale possibile.

Il principio di cooperazione impone la predisposizione di strumenti concreti che risultino in grado di realizzare effettivamente il rapporto collaborativo che deve intercorrere tra i diversi organi e enti. E' chiaro che quello della scelta concreta degli strumenti e delle forme con cui si dà attuazione alla leale cooperazione dei vari soggetti pubblici costituisce il vero punto di snodo determinante per il buon funzionamento del sistema.

Sul piano dei rapporti tra organi pubblici e soggetti privati, i principi di corresponsabilità e di cooperazione sono in grado di assumere una portata dirompente rispetto ai tradizionali modelli autoritativi fondati sull'approccio del comando-controllo. La necessità di condividere le responsabilità ambientali, nell'ottica di un rapporto di collaborazione piuttosto che di opposizione tra pubblico e privato, impone l'imposizione di nuovi modelli di amministrazione e di gestione delle politiche di tutela dell'ambiente improntati alla ricerca del consenso e alla partecipazione attiva di tutti i soggetti coinvolti.

I due principi, in questa logica, possono costituire la base costituzionale per l'introduzione di tutti quegli istituti che si collocano nell'ambito della così detta

“privatizzazione di funzioni amministrative”, sia sul piano dell’organizzazione delle funzioni sia sul piano dell’attività.

Inoltre, trova fondamento costituzionale nei principi di corresponsabilità e cooperazione l’intera categoria degli “strumenti volontari”, i quali tendono anch’essi a favorire la promozione di modelli di tutela dell’ambiente alternativi rispetto all’approccio tradizionale de comando e controllo.

IL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETA’

Nella ricostruzione del modello complessivo di intervento nella tutela dell’ambiente i principi di corresponsabilità e cooperazione devono essere necessariamente combinati con il *principio di sussidiarietà*, il quale si presenta come principio in grado di fornire orientamenti più precisi sulle modalità applicative dei primi due.

A livello comunitario, il principio di sussidiarietà trova il proprio riconoscimento nell’articolo 5, comma 2, del trattato CE, che lo inserisce tra i principi generali dell’ordinamento sopranazionale.

Secondo la formulazione del trattato, il principio di sussidiarietà opera come principio regolatore dei rapporti tra Comunità e Stati membri, in ambiti di competenza concorrente.

Il principio di sussidiarietà, nell’ordinamento europeo, serve ad “allocare” l’esercizio e non la titolarità di certe competenze, oppure a lasciare tale esercizio di competenze alla piena disponibilità dei livelli territoriali inferiori, sulla base di valutazioni di merito dei singoli interventi in relazione alle situazioni da fronteggiare e ai bisogni da soddisfare.

Emerge così il carattere di massima flessibilità del criterio che dovrebbe guidare l’esercizio delle competenze concorrenti dei diversi livelli territoriali di governo.

L’intervento dell’uno piuttosto che dell’altro livello risulta legato esclusivamente a valutazioni di merito da effettuare di volta in volta, nelle quali possono prevalere tanto le posizioni del livello territoriale più elevato, quanto le posizioni dei livelli inferiori.

Alcuni chiarimenti in merito all’applicazione del principio di sussidiarietà vengono forniti nel protocollo allegato al trattato CE del trattato di Amsterdam (1997).

L’elemento comune che emerge in tutto il protocollo è il chiaro intento di dare alla sussidiarietà un significato tendente a salvaguardare il ruolo degli Stati membri e ad impedire che l’azione del livello di governo comunitario si espanda al di là di quanto strettamente necessario.

Viene ribadito che la sussidiarietà serve a dare un orientamento sul modo in cui le competenze (concorrenti) devono essere esercitate a livello comunitario e consente che l'azione della Comunità sia ampliata dove le circostanze lo richiedono, e sia ristretta e sospesa dove essa non è più giustificata.

Quanto all'ordinamento nazionale, il richiamo espresso al principio di sussidiarietà compare nel nuovo articolo 118 della Costituzione come principio generale al quale ispirare la ripartizione delle funzioni amministrative tra tutti i livelli territoriali di governo.

Rispetto al sistema vigente sul piano comunitario, al livello interno meritano di essere sottolineate due particolarità:

- il fatto che in Italia la sussidiarietà si è sempre prevalentemente atteggiata non tanto come criterio di distribuzione dell'esercizio concreto delle diverse competenze, quanto piuttosto come criterio per l'attribuzione della loro titolarità formale (le competenze risultano dunque "concorrenti" solo nel senso che "concorrono" all'interno del medesimo ambito materiale e non invece perché siano esercitabili indifferentemente all'uno o all'altro livello);
- il fatto che il modello italiano di governo dell'ambiente ha finito per assumere i connotati di un modello sostanziale; un modello, cioè, fondato sull'effettivo perseguimento degli obiettivi di tutela e sugli aspetti per così dire di "sostanza" del rapporto tra i diversi livelli territoriali di governo dell'ambiente e che perciò si è caratterizzato soprattutto per il fatto di prescindere da ogni rigida e formale distinzione tra ambito della "normazione" e ambito dell'"amministrazione", in una sorta di continua osmosi tra riconoscimento di competenze amministrative e riconoscimento di competenze normative.

E' in simile complesso che la sussidiarietà nel sistema interno di governo dell'ambiente sembra mostrare una tendenza assai spiccata a scomporsi, in una logica del tutto analoga a quella comunitaria, in due principi più specifici: il principio di azione unitaria del livello superiore e il principio della tutela più rigorosa del livello territoriale inferiore.

La necessità dell'azione unitaria dei livelli territoriali superiori risulta generalmente fondata su quattro presupposti generali che emergono anche in altri settori, ma che nel campo della tutela dell'ambiente assumono connotazioni particolari, in ragione della specificità e della varietà dei fenomeni da prendere in considerazione.

Due presupposti possono essere considerati “ordinari”, in quanto costituiscono il fondamento di poteri da riservare ordinariamente ai livelli territoriali superiori e che, per loro natura, non possono che essere affidati a tali livelli di governo dell’ambiente; gli altri due presupposti hanno invece carattere “straordinario”, in quanto si riferiscono a situazioni contingenti in cui l’intervento che spetterebbe normalmente al livello inferiore viene straordinariamente attratto, in via provvisoria, nella sfera di responsabilità del livello superiore.

I presupposti “ordinari” consistono essenzialmente da un lato in esigenze di globalità dell’azione di tutela, dall’altro in esigenze di uniformità di disciplina, o meglio, di condizioni di tutela; le esigenze di globalità impongono la predisposizione in continuo di una politica ambientale organica e sistemica, che sia in grado di superare le visioni particolaristiche legate esclusivamente a situazioni e interessi territorialmente localizzati; le esigenze di uniformità di disciplina o di condizioni di tutela fanno riferimento alla necessità di evitare difformità eccessive, nei livelli di protezione ambientale, soprattutto in considerazione della primarietà del valore costituzionale da tutelare.

Quanto ai due presupposti così detti “straordinari”, questi tendono a far configurare il livello di governo superiore come garante della tempestività degli interventi e come responsabile ultimo dell’effettivo perseguimento degli obiettivi di tutela da parte del rispettivo livello inferiore.

Si tratta, in primo luogo, di quelle situazioni di urgenza che non possono essere affrontate in modo adeguato e tempestivo dai livelli territoriali ordinariamente competenti, per carenza di mezzi, risorse e strutture operative, e che dunque rendono indispensabile l’intervento ausiliario del livello superiore.

In secondo luogo, si tratta di quelle situazioni di inerzia dei livelli territoriali inferiori dalle quali possa derivare un effettivo pericolo per il conseguimento degli obiettivi essenziali della tutela e che perciò richiedono l’attivazione di poteri di vigilanza e di intervento attivo da parte del livello superiore. L’azione unitaria del livello di governo superiore si configura in entrambe queste ipotesi come una sorta di “valvola di sicurezza” del sistema di tutela dell’ambiente ed ha, per l’appunto, la funzione di costituire un rimedio a situazioni straordinarie nelle quali rischi di essere irreparabilmente compromessa l’effettività della tutela.

Sulla base di due presupposti “ordinari”, ai livelli di governo superiori (rispettivamente lo Stato centrale e le Regioni) dovrebbero necessariamente essere riservati i poteri di

determinazione degli obiettivi, delle priorità strategiche e degli indirizzi generali delle politiche di tutela dell'ambiente, nonché i poteri di coordinamento indispensabili a ricondurre ad un disegno unitario le diverse azioni di tutela; tali poteri si dovrebbero poi articolare, in concreto, nella fissazione di principi e nell'emanazione di direttive e linee guida, ai quali i livelli territoriali inferiori (rispettivamente le Regioni e gli enti locali) dovrebbero uniformare le loro azioni di tutela dell'ambiente attraverso l'esercizio di poteri attinenti al momento della gestione amministrativa e all'adattamento delle strategie complessive alle esigenze localizzate nel territorio.

In questa logica, l'azione unitaria dei livelli superiori si dovrebbe esprimere attraverso forme di intervento "leggero" in modo da garantire globalità e uniformità della tutela senza privare di effettivi spazi di scelta e margini di responsabilità i livelli di governo inferiori; a questi dovrebbero in ogni caso essere riservati i compiti di programmazione operativa, nonché tutti i poteri di gestione e di amministrazione attiva.

Nel caso dei due presupposti "straordinari" occorrerebbe riconoscere al livello di governo superiore una potestà di intervento forte ed incisiva, che sia in grado di costituire una solida garanzia del perseguimento effettivo dei risultati di tutela e che dunque possa consistere anche in una ingerenza diretta nei compiti di amministrazione attiva dei livelli inferiori.

Anche su questo versante, tuttavia, risulterebbe necessario assicurare il mantenimento del quadro delle responsabilità spettanti ordinariamente. In questo senso, nella logica di una corretta interpretazione della sussidiarietà, il livello di governo superiore potrebbe pure giungere all'estrema *ratio* della sostituzione diretta nello svolgimento di determinati compiti ritenuti indispensabili, ma mai prima di aver adottato tutte le soluzioni possibili per favorire il coinvolgimento e l'impegno attivo degli enti e degli organi direttamente competenti, evitandone così la totale deresponsabilizzazione.

A differenza del principio di azione unitaria, il principio della tutela più rigorosa tende a focalizzare sui compiti spettanti generalmente ai livelli territoriali inferiori, sempre all'interno della logica della sussidiarietà.

Il contenuto essenziale di tale principio si può così sintetizzare: i livelli di governo inferiori possono adottare provvedimenti per una tutela dell'ambiente che risulti maggiore e più restrittiva rispetto alle misure predisposte dal livello superiore, le quali, di conseguenza, devono essere considerate semplicemente come un sistema di tutela a carattere minimale, inderogabile in peggio, almeno fin quando il livello superiore non autorizzi esplicitamente l'introduzione di misure più permissive.

Anche nell'ordinamento interno si impone necessariamente un limite di compatibilità. Tale limite, infatti, è da ritenere connaturato alla stessa essenza del principio.

Il limite di compatibilità della tutela più rigorosa costituisce il nodo fondamentale da sciogliere: in sostanza devono essere definiti i parametri di riferimento della compatibilità, il grado della medesima, nonché eventuali ulteriori fattori che possono condizionare l'introduzione delle misure di tutela più restrittive; in questo senso, assume un rilievo decisivo l'individuazione di un raccordo con il principio di azione unitaria del livello superiore.

Sul piano dei contenuti, delle strategie di tutela e delle scelte di fondo, in base al principio di azione unitaria, ai livelli superiori dovrebbero ritenersi riservati i poteri di determinazione degli obiettivi, delle priorità strategiche e degli indirizzi generali delle politiche di tutela dell'ambiente, mentre ai livelli di governo inferiori dovrebbero competere la gestione amministrativa, la disciplina di dettaglio e l'adattamento alle esigenze locali.

Sul piano degli aspetti quantitativi e dell'intensità della tutela dell'ambiente, in base al principio della tutela più rigorosa, ai livelli superiori dovrebbe spettare la fissazione di un quantum minimo da garantire su tutto il territorio considerato, mentre ai livelli di governo inferiore resterebbe affidato il potere di fissare standard e valori limite più restrittivi, sulla base delle particolari situazioni che emergono nel proprio ambito territoriale di competenze.

I due piani si intersecano e si integrano a vicenda, risultando assolutamente inscindibili per una efficace azione di tutela dell'ambiente, ma non possono confondersi né sovrapporsi; il livello inferiore può apprestare una tutela più rigorosa soltanto sotto il profilo quantitativo, dovendo dunque rispettare le scelte di fondo, i principi e gli indirizzi che vengono elaborati dal livello di governo superiore in base al principio di azione unitaria.

Sembrerebbe così chiarito che il limite di compatibilità si riferisce esclusivamente alle scelte qualitative effettuate ai livelli territoriali superiori e non certo agli aspetti concernenti il grado minimo di intensità della tutela garantito a tali livelli.

2) CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Concludendo questo lavoro sulla disciplina degli incidenti rilevanti, mi piacerebbe mettere in evidenza la tipicità di quest'ultima nell'applicare i principi generali che guidano il diritto dell'ambiente .

I principi in precedenza analizzati assumono una diversa rilevanza/incidenza in relazione alla materia di volta in volta disciplinata e, infatti, la normativa sugli incidenti rilevanti si pone in relazione con i principi generali del diritto dell'ambiente in modo un po' particolare.

L'emanazione della direttiva Seveso I ha costituito un punto di svolta nella politica ambientale della Comunità europea che è passata da un approccio di riduzione dell'inquinamento ad uno di prevenzione e protezione dell'inquinamento.

Successivamente sono state emanate le direttive Seveso II e Seveso III che hanno introdotto norme più severe e nuovi obblighi a carico dei gestori degli stabilimenti industriali.

In generale lo scopo della normativa in materia di incidenti rilevanti è quello di prevenire (e se nel caso contenere) gli incidenti negli impianti industriali al contempo adottando varie misure di protezione e informazione della popolazione per assicurarne la sicurezza, prediligendo in tal modo l'azione preventiva rispetto a quella risarcitoria in ragione del fatto che taluni effetti dannosi, ove non siano preventivamente evitati, non sarebbero successivamente riparabili. E' quindi evidente come siano i **principi di prevenzione** e di **informazione** ad essere messi in atto e ad avere un ruolo di primo piano in questa disciplina.

A questo proposito è interessante sottolineare come la legge in oggetto, che pur si coordina con altre normative di settore quali quella sul danno ambientale recentemente varata, sacrifichi le applicazioni più evidenti del principio "chi inquina paga", non predisponendo specifiche norme in merito ai profili risarcitori nonché all'imputazione della responsabilità.

Un incentivo in tal senso può tuttavia essere ravvisato nelle previsioni che impongono il ricorso alle migliori tecnologie disponibili (nel caso Seveso, per il quale vi è una sentenza penale di condanna passata in giudicato, è stato accertato che la produzione di TPC avveniva con sistemi del tutto inadeguati), nella misura in cui l'implementazione tecnologica comporti una riduzione del rischio di inquinamento "internalizzando" in tal modo i costi dello stesso (da segnalare una sentenza della Cassazione Penale del 1999 *"L'obbligo giuridico di assicurare un elevato livello di tutela ambientale, con l'adozione delle migliori tecnologie disponibili tende a spostare il sistema giuridico*

europeo dalla considerazione del danno da prevenire (principio chi inquina paga) e riparare, alla prevenzione (soprattutto con la VIA), alla correzione del danno ambientale alla fonte, alla precauzione (principio distinto e più esigente della prevenzione), alla integrazione degli strumenti giuridici tecnici, economici e politici per uno sviluppo economico davvero sostenibile che veda garantita la qualità della vita e l'ambiente quale valore umano fondamentale di ogni persona e della società (informazione, partecipazione ed accesso)". Stando a questa sentenza il ricorso alle BAT non sarebbe espressione del principio chi inquina paga).

Il principio di sussidiarietà interviene ad affrontare le questioni a livello istituzionale o sociale più vicino alle persone. Gli enti di livello superiore intervengono solamente qualora non sia possibile risolvere i problemi a livello locale.

A livello comunitario l'esigenza della società di partecipazione alle decisioni in merito all'uso del territorio viene assicurata tradizionalmente attraverso l'applicazione del principio di sussidiarietà in virtù del quale le decisioni vengono "allocate" al livello istituzionale o sociale più vicino alle persone, trasferendosi viceversa la possibilità di intervento degli enti di livello superiore laddove la situazione da fronteggiare richieda l'attivazione di procedimenti partecipati.

Proprio nel caso dell'attivazione di impianti che si ritiene possano avere effetti negativi sul territorio, si assiste negli ultimi anni ad una crescente mobilitazione delle popolazioni locali le quali, attraverso queste forme di protesta, rivendicano il proprio diritto alla partecipazione ai processi decisionali. Il termine utilizzato nei paesi anglosassoni per definire questo comportamento sociale si esprime nell'oramai noto acronimo NIMBY (Not In My Back Yard – "Non nel mio cortile").

Proprio per superare queste contrapposizioni tra le istituzioni e il territorio, l'Unione europea ha previsto/elaborato un approccio basato sulla così detta democrazia partecipativa attraverso il coinvolgimento del cittadino in ogni fase del procedimento decisionale, creando le condizioni affinché tutti possano accedere alle informazioni ed esprimere il proprio convincimento.

A questo proposito si evidenziano nell'impianto normativo dedicato alla materia degli incidenti rilevanti le norme che applicano il principio dell'informazione (notifica, rapporto di sicurezza, piano di emergenza esterno ed interno).

Tale principio nasce dalla consapevolezza della necessità di garantire la conoscenza tempestiva da parte di tutti i soggetti coinvolti, di informazioni che risultino continue,

complete, obiettive, affidabili, e comprensibili (la sintesi non tecnica che sottolinea che la comprensione è un requisito essenziale della partecipazione) in ordine ai problemi, ai pericoli, alle decisioni e più in generale alle strategie in materia ambientale.

In generale, una via comunemente adottata dalle Pubbliche Amministrazioni è quella di avviare la progettazione e comunicare il più tardi possibile alla cittadinanza la decisione assunta. Anche per questo modo di procedere è stata coniata una sigla: sindrome DAD ossia Decisione, Annuncio, Difesa. Questo metodo preclude il coinvolgimento della popolazione locale la quale, non potendo intervenire nella fase progettuale, non viene fatta partecipe delle scelte riguardanti la localizzazione del sito o la tecnologia che verrà utilizzata nell'impianto. A fronte dell'opposizione dei cittadini in una fase oramai successiva all'approvazione del progetto non sarebbero neppure ipotizzabili margini di negoziazione in merito alle questioni più significative, potendosi immaginare solamente forme di compensazione alle comunità locali se non addirittura compromettere la realizzazione dell'opera. Il problema quindi diventa quello di stabilire a quale stadio va inserito il momento partecipativo o concertativo. In sintesi l'apertura del processo partecipativo dovrebbe avvenire in un momento in cui almeno alcune delle alternative sono ancora disponibili.

In merito alla normativa in esame la disposizione che viene in riferimento è l'art. 23 che concepisce una partecipazione già nella fase dell'elaborazione progettuale, da esercitarsi nell'ambito o dell'attività di pianificazione del territorio, oppure nell'ambito della disciplina sulla valutazione di impatto ambientale. Con riferimento alla scelta degli interlocutori da interpellare, la norma parla genericamente di "popolazione interessata", mostrando di voler coinvolgere il maggior numero di persone a prescindere dal fatto che siano organizzati in gruppi portatori di interessi. La scelta della dinamica partecipativa spetterà alla singola amministrazione interessata. Sino ad oggi la prassi si è indirizzata verso forme di partecipazione c.d. "non strutturate" – le classiche assemblee – tuttavia sono in corso studi ed applicazioni concreti di nuovi metodi di approccio c.d. "strutturato" che comportano un certo lavoro preparatorio finalizzato a predisporre delle regole di accesso e di partecipazione per evitare che la discussione possa protrarsi all'infinito e degenerare.

Nell'ottica di un rapporto di collaborazione piuttosto che di opposizione, si collocano inoltre i principi di corresponsabilità e cooperazione che sono altresì espressione del riconoscimento di un ruolo attivo di tutte le parti in causa.

ALLEGATO 1: Decreto Legislativo 17 agosto 1999, n. 334

"Attuazione della direttiva 96/82/CE relativa al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose"

CAPO I

PRINCIPI GENERALI

Art. 1

(Finalità)

1. Il presente decreto detta disposizioni finalizzate a prevenire incidenti rilevanti connessi a determinate sostanze pericolose e a limitarne le conseguenze per l'uomo e per l'ambiente.
2. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono ad adeguare i rispettivi ordinamenti alle norme fondamentali contenute nel presente decreto secondo le previsioni dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione.
3. Le disposizioni del presente decreto recanti obblighi o adempimenti a carico del gestore nei confronti delle regioni o degli organi regionali si intendono riferite per le province autonome di Trento e di Bolzano, alla provincia autonoma territorialmente competente; quelle che rinviano a organi tecnici regionali o interregionali si intendono riferite agli enti, agli organismi e alle strutture provinciali competenti secondo il rispettivo ordinamento.

Art. 2

(Ambito di applicazione)

1. Il presente decreto si applica agli stabilimenti in cui sono presenti sostanze pericolose in quantità uguali o superiori a quelle indicate nell'allegato I.
2. Ai fini del presente decreto si intende per "presenza di sostanze pericolose" la presenza di queste, reale o prevista, nello stabilimento ovvero quelle che si reputa possano essere generate, in caso di perdita di controllo di un processo industriale, in quantità uguale o superiore a quelle indicate nell'allegato I.
3. Agli stabilimenti industriali non rientranti tra quelli indicati al comma 1, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 5.
4. Salvo che non sia diversamente stabilito rimangono ferme le disposizioni di cui ai seguenti decreti:
 - a) decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 31 marzo 1989 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 93 del 21 aprile 1989, limitatamente agli articoli 1, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10;
 - b) decreto dei Ministri dell'ambiente del 20 maggio 1991, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 126 del 31, maggio 1991, limitatamente agli articoli 1, 3 e 4;
 - c) decreto dei Ministri dell'ambiente e della sanità 23 dicembre 1993, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 15 del 20 gennaio 1994;
 - d) i criteri di cui all'allegato, del decreto del Ministro dell'ambiente 13 maggio 1996, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 154 del 3 luglio 1996;
 - e) decreto del Ministro dell'ambiente 15 maggio 1996, pubblicato nel supplemento ordinario della Gazzetta Ufficiale n. 155 del 4 luglio 1996;
 - f) decreto del Ministro dell'ambiente 15 maggio 1996, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 159 del 9 luglio 1996;
 - g) decreto del Ministro dell'ambiente 5 novembre 1997, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 18 del 23 gennaio 1998;
 - h) decreto del Ministro dell'ambiente 5 novembre 1997, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 27 del 3 febbraio 1998;
 - i) decreto del Ministro dell'ambiente 16 marzo 1998, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 74 del 30 marzo 1998;

l) decreto del Ministro dell'ambiente 20 ottobre 1998, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 262 del 9 novembre 1998.

5. Le disposizioni di cui al presente decreto non pregiudicano l'applicazione delle disposizioni in materia di sicurezza e salute dei lavoratori sul luogo di lavoro.

Art. 3 (Definizioni)

1. Ai fini del presente decreto si intende per:

- a) "stabilimento", tutta l'area sottoposta al controllo di un gestore, nella quale sono presenti sostanze pericolose all'interno di uno o più impianti, comprese le infrastrutture o le attività comuni o connesse;
- b) "impianto", un'unità tecnica all'interno di uno stabilimento, in cui sono prodotte, utilizzate, manipolate o depositate sostanze pericolose. Comprende tutte le apparecchiature, le strutture, le condotte, i macchinari, gli utensili, le diramazioni ferroviarie particolari, le banchine, i pontili che servono l'impianto, i moli, i magazzini e le strutture analoghe, galleggianti o meno, necessari per il funzionamento dell'impianto;
- c) "deposito", la presenza di una certa quantità di sostanze pericolose a scopo di immagazzinamento, deposito per custodia in condizioni di sicurezza o stoccaggio;
- d) "gestore", la persona fisica o giuridica che gestisce o detiene lo stabilimento o l'impianto;
- e) "sostanze pericolose", le sostanze, miscele o preparati elencati nell'allegato I, parte 1, o rispondenti ai criteri fissati nell'allegato I, parte 2, che sono presenti come materie prime, prodotti, sottoprodotti, residui o prodotti intermedi, ivi compresi quelli che possono ragionevolmente ritenersi generati in caso di incidente;
- f) "incidente rilevante", un evento quale un'emissione, un incendio o un'esplosione di grande entità, dovuto a sviluppi incontrollati che si verificano durante l'attività di uno stabilimento di cui all'articolo 2, comma 1, e che dia luogo ad un pericolo grave,

immediato o differito, per la salute umana o per l'ambiente, all'interno o all'esterno dello stabilimento, e in cui intervengano una o più sostanze pericolose;

g) "pericolo", la proprietà intrinseca di una sostanza pericolosa o della situazione fisica esistente in uno stabilimento di provocare danni per la salute umana o per l'ambiente;

h) "rischio", la probabilità che un determinato evento si verifichi in un dato periodo o in circostanze specifiche.

Art. 4

(Esclusioni)

1. Sono esclusi dall'applicazione del presente decreto:

- a) gli stabilimenti, gli impianti o i depositi militari;
- b) i pericoli connessi alle radiazioni ionizzanti;
- c) il trasporto di sostanze pericolose e il deposito temporaneo intermedio su strada, per idrovia interna e marittima o per via aerea;
- d) il trasporto di sostanze pericolose in condotta, comprese le stazioni di pompaggio, al di fuori degli stabilimenti di cui all'articolo 2, comma 1;
- e) l'attività delle industrie estrattive di cui al decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 624, consistente nella prospezione ed estrazione di minerali in miniere e cave o mediante perforazione;
- f) le discariche di rifiuti;
- g) il trasporto di sostanze pericolose per ferrovia, nonché le soste tecniche temporanee intermedie, dall'accettazione alla riconsegna delle merci e le operazioni di composizione e scomposizione dei treni condotte negli scali di smistamento ferroviario ad eccezione degli scali merci terminali di ferrovia di cui al comma 2;
- h) gli scali merci terminali di ferrovia individuati secondo le tipologie di cui all'allegato I del decreto del Ministro dell'ambiente 20 ottobre 1998, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 261 del 7 novembre 1998 che svolgono in modo non occasionale le attività ivi menzionate, per i quali restano validi gli obblighi, gli adempimenti e i termini di adeguamento di cui agli articoli 2, 3, 4 del citato decreto 20 ottobre 1998.

2. Gli scali merci terminali di ferrovie rientrano nella disciplina del presente decreto:

- a) quando svolgono attività di carico, scarico o travaso di sostanze pericolose presenti in quantità uguale o superiore a quelle indicate nell'allegato I nei o dai carri ferroviari sotto

forma sfusa o in recipienti o in colli fino a un volume massimo di 450 litri e a una massa massima di 400 chilogrammi;

b) quando effettuano, in aree appositamente attrezzate, una specifica attività di deposito, diversa da quella propria delle fasi di trasporto, dall'accettazione alla riconsegna delle sostanze pericolose presenti in quantità uguale o superiore a quelle indicate nell'allegato I.

3. Nei porti industriali e petroliferi si applica la normativa del presente decreto con gli adattamenti richiesti dalla peculiarità delle attività portuali, definiti in un regolamento interministeriale da adottarsi di concerto tra il Ministro dell'ambiente, quello dei trasporti e della navigazione e quello della sanità, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto. Il regolamento dovrà garantire livelli di sicurezza equivalenti a quelli stabiliti, in particolare specificando le modalità del rapporto di sicurezza, del piano di emergenza e dei sistemi di controllo. Fino alla data di entrata in vigore del regolamento continuano ad applicarsi, per i porti industriali e petroliferi, le normative vigenti in materia di rischi industriali e di sicurezza.

CAPO II

ADEMPIMENTI DEL GESTORE DEGLI STABILIMENTI A RISCHIO DI INCIDENTI RILEVANTI

Art. 5

(Obblighi generali del gestore)

1. Il gestore è tenuto a prendere tutte le misure idonee a prevenire gli incidenti rilevanti e a limitarne le conseguenze per l'uomo e per l'ambiente, nel rispetto dei principi del presente decreto e delle normative vigenti in materia di sicurezza ed igiene del lavoro e di tutela della popolazione e dell'ambiente.

2. Il gestore degli stabilimenti industriali di cui all'allegato A in cui sono presenti sostanze pericolose in quantità inferiori a quelle indicate nell'allegato 1, oltre a quanto previsto al comma 1, è altresì tenuto a provvedere all'individuazione dei rischi di incidenti rilevanti, integrando il documento di valutazione dei rischi di cui al decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modifiche ed integrazioni; all'adozione delle appropriate misure di sicurezza e all'informazione, alla formazione,

all'addestramento ed all'equipaggiamento di coloro che lavorano in sito come previsto dal decreto del Ministro dell'ambiente 16 marzo 1998, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 74 del 30 marzo 1998.

3. Il gestore degli stabilimenti industriali di cui all'allegato A in cui sono presenti sostanze in quantità superiori ai valori di soglia di cui al punto 3 dell'allegato B e, per le sostanze e categorie elencate nell'allegato I, in quantità inferiori ai valori di soglia ivi riportati, deve:

- a) presentare una relazione, redatta, fino all'adozione del decreto previsto all'articolo 8, comma 4, secondo i principi stabiliti dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 31 marzo 1989, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 93 del 21 aprile 1989, contenente le informazioni relative al processo produttivo, alle sostanze pericolose presenti, alla valutazione dei rischi di incidente rilevante, all'adozione di misure di sicurezza appropriate, all'informazione, formazione, addestramento ed equipaggiamento di coloro che lavorano in sito, così come previsto dal citato decreto ministeriale 16 marzo 1998, nonché la scheda di informazione di cui all'allegato V. La relazione e la scheda sono presentate alla regione territorialmente competente e al prefetto entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto e aggiornate ogni cinque anni;
- b) predisporre il piano di emergenza interno con le modalità e i contenuti minimi previsti dall'articolo 11.

Art. 6

(Notifica)

1. Il gestore degli stabilimenti di cui all'articolo 2, comma 1, oltre a quanto disposto agli articoli 7 e 8, e' obbligato a trasmettere al Ministero dell'ambiente, alla regione, alla provincia, al comune, al prefetto e al Comitato tecnico regionale o interregionale del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, di cui all'articolo 20 del decreto del Presidente della Repubblica 29 luglio 1982, n. 577, integrato ai sensi dell'articolo 19 e d'ora in avanti denominato Comitato, una notifica entro i seguenti termini:

- a) centottanta giorni prima dell'inizio della costruzione, per gli stabilimenti nuovi;
- b) entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto, per gli stabilimenti preesistenti.

2. La notifica, sottoscritta nelle forme dell'autocertificazione con le modalità e gli effetti della legge 4 gennaio 1968, n. 15, e successive modifiche, deve contenere le seguenti informazioni:

- a) il nome o la ragione sociale del gestore e l'indirizzo completo dello stabilimento;
- b) la sede o il domicilio del gestore, con l'indirizzo completo;
- c) il nome o la funzione della persona responsabile dello stabilimento se diversa da quella di cui alla lettera a);
- d) le notizie che consentano di individuare le sostanze pericolose o la categoria di sostanze pericolose, la loro quantità e la loro forma fisica;
- e) l'attività, in corso o prevista, dell'impianto o del deposito;
- f) l'ambiente mediatamente circostante lo stabilimento e, in particolare, gli elementi che potrebbero causare un incidente rilevante o aggravarne le conseguenze.

3. Il gestore degli stabilimenti che, per effetto di modifiche all'allegato I, parte 1, o per effetto di modifiche tecniche disposte con il decreto di cui all'articolo 15, comma 2, o per effetto di mutamento della classificazione di sostanze pericolose rientrano nel campo di applicazione del presente decreto deve espletare i prescritti adempimenti entro un anno dalla data di entrata in vigore delle suddette modifiche ovvero dal recepimento delle relative disposizioni comunitarie.

4. In caso di chiusura definitiva dell'impianto o del deposito ovvero, in caso di aumento significativo della quantità e di modifica significativa della natura o dello stato fisico delle sostanze pericolose presenti, il gestore informa immediatamente il Ministero dell'ambiente, la regione, la provincia, il Comitato, il comune, il prefetto e il Comando provinciale dei Vigili del fuoco, competenti per territorio.

5. Il gestore, contestualmente alla notifica di cui al comma 2 invia al Ministero dell'ambiente, alla regione, al sindaco e al prefetto competenti per territorio le informazioni di cui all'allegato V.

6. Il gestore degli stabilimenti di cui all'articolo 2, comma 1, può allegare alla notifica di cui al comma 2 le certificazioni o autorizzazioni previste dalla normativa vigente in materia ambientale e di sicurezza e quanto altro eventualmente predisposto in base a regolamenti comunitari volontari, come ad esempio il Regolamento (CEE) 1836/93 del Consiglio, del 29 giugno 1993, sull'adesione volontaria delle imprese del settore

industriale a un sistema comunitario di ecogestione e audit, e norme tecniche internazionali.

Art. 7

(Politica di prevenzione degli incidenti rilevanti)

1. Al fine di promuovere costanti miglioramenti della sicurezza e garantire un elevato livello di protezione dell'uomo e dell'ambiente con mezzi, strutture e sistemi di gestione appropriati, il gestore degli stabilimenti di cui all'articolo 2, comma 1, deve redigere, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, un documento che definisce la propria politica di prevenzione degli incidenti rilevanti, allegando allo stesso il programma adottato per l'attuazione del sistema di gestione della sicurezza.
2. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, i gestori degli stabilimenti esistenti alla data di entrata in vigore del presente decreto devono attuare il sistema di gestione della sicurezza, previa consultazione del rappresentante della sicurezza di cui al decreto legislativo n. 626 del 1994, e successive modifiche, secondo quanto previsto dall'allegato III .
3. Con decreto del Ministro dell'ambiente, di concerto con i Ministri dell'interno, della sanità e dell'industria, del commercio e dell'artigianato, d'intesa con la Conferenza unificata prevista dall'articolo 8 della legge 28 agosto 1997, n. 281, sono stabilite, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, linee guida per l'attuazione del sistema di gestione della sicurezza secondo le indicazioni dell'allegato III alle quali il gestore degli stabilimenti di cui al comma 1 deve adeguarsi entro il termine previsto per il primo riesame, successivo all'emanazione del predetto decreto, del documento di cui al comma 1.
4. Il documento di cui al comma 1 deve essere depositato presso lo stabilimento e riesaminato ogni due anni sulla base delle linee guida definite con i decreti previsti al comma 3; esso resta a disposizione delle autorità competenti di cui agli articoli 21 e 25.
5. Il gestore di nuovi stabilimenti adempie a quanto stabilito dal comma 2 contestualmente all'inizio dell'attività.

Art. 8
(Rapporto di sicurezza)

1. Per gli stabilimenti in cui sono presenti sostanze pericolose in quantità uguali o superiori a quelle indicate nell'allegato 1, parti 1 e 2, colonna 3, il gestore e' tenuto a redigere un rapporto di sicurezza.

2. Il rapporto di sicurezza di cui il documento previsto all'articolo 7, comma 1, e' parte integrante, deve evidenziare che:

- a) e' stato adottato il sistema di gestione della sicurezza;
- b) i pericoli di incidente rilevante sono stati individuati e sono state adottate le misure necessarie per prevenirli e per limitarne le conseguenze per l'uomo e per l'ambiente;
- c) la progettazione, la costruzione, l'esercizio e la manutenzione di qualsiasi impianto, deposito, attrezzatura e infrastruttura, connessi con il funzionamento dello stabilimento, che hanno un rapporto con i pericoli di incidente rilevante nello stesso, sono sufficientemente sicuri e affidabili; per gli stabilimenti di cui all'articolo 14, comma 6, anche le misure complementari ivi previste;
- d) sono stati predisposti i piani d'emergenza interni e sono stati forniti all'autorità competente di cui all'articolo 20 gli elementi utili per l'elaborazione del piano d'emergenza esterno al fine di prendere le misure necessarie in caso di incidente rilevante.

3. Il rapporto di sicurezza contiene anche le informazioni che possono consentire di prendere decisioni in merito all'insediamento di nuovi stabilimenti o alla costruzione di insediamenti attorno agli stabilimenti già esistenti.

4. Con uno o più decreti del Ministro dell'ambiente, di concerto con i Ministri dell'interno, della sanità e dell'industria, del commercio e dell'artigianato, sentita la Conferenza Stato-regioni, sono definiti, secondo le indicazioni dell'allegato II e tenuto conto di quanto già previsto nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 31 marzo 1989, i criteri, i dati e le informazioni per la redazione del rapporto di sicurezza nonché della, relazione prevista all'articolo 5, comma 3, i criteri per l'adozione di iniziative specifiche in relazione ai diversi tipi di incidenti, nonché i criteri di valutazione del rapporto medesimo; fino all'emanazione di tali decreti valgono, in quanto applicabili, le disposizioni di cui ai decreti ministeriali emanati ai sensi

dell'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 17 maggio 1988, n. 175, e successive modifiche.

5. Al fine di semplificare le procedure e purché ricorrano tutti i requisiti prescritti dal presente articolo, rapporti di sicurezza analoghi o parti di essi, predisposti in attuazione di altre norme di legge o di regolamenti comunitari, possono essere utilizzati per costituire il rapporto di sicurezza.

6. Il rapporto di sicurezza e' inviato all'autorità' competente preposta alla valutazione dello stesso così come previsto all'articolo 21, entro i seguenti termini:

- a) per gli stabilimenti nuovi, prima dell'inizio dell'attività';
- b) per gli stabilimenti esistenti, entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto;
- c) per gli stabilimenti preesistenti, non soggetti alle disposizioni del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 175 del 1988, entro due anni dalla data di entrata in vigore del presente decreto;
- d) in occasione del riesame periodico di cui al comma 7, lettere a) e b).

7. Il gestore fermo restando l'obbligo di riesame biennale di cui all'articolo 7, comma 4, deve riesaminare il rapporto di sicurezza:

- a) almeno ogni cinque anni;
- b) nei casi previsti dall'articolo 10;
- c) in qualsiasi altro momento, a richiesta del Ministero dell'ambiente, eventualmente su segnalazione della regione interessata, qualora fatti nuovi lo giustifichino, o in considerazione delle nuove conoscenze tecniche in materia di sicurezza derivanti dall'analisi degli incidenti, o, in misura del possibile, dei semincidenti o dei nuovi sviluppi delle conoscenze nel campo della valutazione dei pericoli o a seguito di modifiche legislative o delle modifiche degli allegati previste all'articolo 15, comma 2.

8. Il gestore deve comunicare immediatamente alle autorità di cui al comma 6 se il riesame del rapporto di sicurezza di cui al comma 7 comporti o meno una modifica dello stesso.

9. Ai fini dell'esercizio della facoltà di cui all'articolo 22, comma 2, il gestore predisporre una versione del rapporto di sicurezza, priva delle informazioni riservate da trasmettere alla regione territorialmente competente ai fini dell'accessibilità al pubblico.

10. Il Ministero dell'ambiente, quando il gestore comprova che determinate sostanze presenti nello stabilimento o che una qualsiasi parte dello stabilimento stesso si trovano in condizioni tali da non poter creare alcun pericolo di incidente rilevante, dispone, in conformità ai criteri di cui all'allegato VII, la limitazione delle informazioni che devono figurare nel rapporto di sicurezza alla prevenzione dei rimanenti pericoli di incidenti rilevanti e alla limitazione delle loro conseguenze per l'uomo e per l'ambiente, dandone comunicazione alle autorità destinatarie del rapporto di sicurezza.

11. Il Ministero dell'ambiente trasmette alla Commissione europea l'elenco degli stabilimenti di cui al comma 10 e le motivazioni della motivazione delle informazioni.

Art. 9

(Nuovi stabilimenti: rapporti di sicurezza)

1. Chiunque intende realizzare uno degli stabilimenti di cui all'articolo 81, comma 1, prima di dare inizio alla costruzione degli impianti, oltre a tutte le autorizzazioni previste dalla legislazione vigente, deve ottenere il nulla osta di fattibilità di cui all'articolo 21, comma 3; a tal fine, fa pervenire all'autorità di cui all'articolo 21, comma 1, un rapporto preliminare di sicurezza. La concessione edilizia non può essere rilasciata in mancanza del nulla osta di fattibilità.

2. Prima di dare inizio all'attività, il gestore, al fine di ottenere il parere tecnico conclusivo, presenta all'autorità di cui all'articolo 21, comma 1, il rapporto di sicurezza, integrando eventualmente quello preliminare.

3. Decorso inutilmente il termine previsto dall'articolo 21, comma 3, il gestore può presentare all'autorità di cui all'articolo 21, comma 1, una perizia giurata che attesti:

- a) la veridicità e la completezza delle informazioni;
- b) la conformità delle misure di sicurezza previste alle prescrizioni generali stabilite dal decreto di cui all'articolo 8, comma 4.

4. Trascorsi due mesi dalla presentazione della perizia giurata di cui al comma 3, senza che l'autorità di cui all'articolo 21, comma 1, si sia pronunciata o abbia richiesto chiarimenti o documentazione integrativa, il gestore può dare inizio all'attività.

Art. 10

(Modifiche di uno stabilimento)

1. Con decreto del Ministro dell'ambiente, di concerto con i Ministri della sanità dell'interno e dell'industria del commercio e dell'artigianato, da emanarsi entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto sono individuate le modifiche di impianti e di depositi, di processi industriali, della natura o dei quantitativi di sostanze pericolose che potrebbero costituire aggravio del preesistente livello di rischio.

2. Il gestore deve, secondo le procedure e i termini fissati nel decreto di cui al comma 1:

- a) riesaminare e, se necessario, modificare la politica di prevenzione degli incidenti rilevanti, i sistemi di gestione nonché le procedure di cui agli articoli 6 e 8 e trasmettere alle autorità competenti tutte le informazioni utili;
- b) riesaminare e, se necessario, modificare il rapporto di sicurezza e trasmettere alle autorità competenti tutte le informazioni utili prima di procedere alle modifiche, secondo le procedure previste dall'articolo 9, per i nuovi stabilimenti;
- c) comunicare la modifica all'autorità competente in materia di valutazione di impatto ambientale, che si deve pronunciare entro un mese, ai fini della verifica di assoggettabilità alla procedura prevista per tale valutazione.

Art. 11

(Piano di emergenza interno)

1. Per tutti gli stabilimenti soggetti alle disposizioni dell'articolo 8 il gestore e' tenuto a predisporre, previa consultazione del personale che lavora nello stabilimento, il piano di emergenza interno da adottare nello stabilimento nei seguenti termini:

- a) per gli stabilimenti nuovi, prima di iniziare l'attività;
- b) per gli stabilimenti esistenti, non ancora soggetti al decreto del Presidente della Repubblica n. 175 del 1988, entro due anni dalla data di entrata in vigore del presente decreto;
- c) per gli altri stabilimenti preesistenti già assoggettati alla disciplina prevista dal

decreto del Presidente della Repubblica n. 175 del 1988 entro tre mesi a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto.

2. Il piano di emergenza interno deve contenere almeno le informazioni di cui all'allegato IV, punto 1, ed e' predisposto allo scopo di:

- a) controllare e circoscrivere gli incidenti in modo da minimizzarne gli effetti e limitarne i danni per l'uomo, per l'ambiente e per le cose;
- b) mettere in atto le misure necessarie per proteggere l'uomo e l'ambiente dalle conseguenze di incidenti rilevanti;
- c) informare adeguatamente i lavoratori e le autorità locali competenti;
- d) provvedere al ripristino e al disinquinamento dell'ambiente dopo un incidente rilevante.

3. Il piano di emergenza interno deve essere riesaminato, sperimentato e, se necessario, riveduto ed aggiornato dal gestore, previa consultazione del personale che lavora nello stabilimento, ad intervalli appropriati, e, comunque, non superiori a tre anni. La revisione deve tenere conto dei cambiamenti avvenuti nello stabilimento e nei servizi di emergenza, dei progressi tecnici e delle nuove conoscenze in merito alle misure da adottare in caso di incidente rilevante.

4. Il gestore deve trasmettere al Prefetto e alla provincia, entro gli stessi termini di cui al comma 1, tutte le informazioni utili per l'elaborazione del piano di emergenza di cui all'articolo 20 secondo la rispettiva competenza.

5. Il Ministro dell'ambiente provvede, con regolamento da adottarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge del 23 agosto 1988, n. 400, a disciplinare le forme di consultazione, di cui ai commi 1 e 3, del personale che lavora nello stabilimento.

Art. 12

(Effetto domino)

1. In attesa di quanto previsto dall'articolo 72 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, il Ministero dell'ambiente, sentiti la regione interessata e il Comitato, in base alle informazioni ricevute dai gestori a norma dell'articolo 6 e dell'articolo 8:

- a) individua gli stabilimenti tra quelli di cui all'articolo 2, comma 1, per i quali la probabilità o la possibilità o le conseguenze di un incidente rilevante possono essere

maggiori a causa del luogo, della vicinanza degli stabilimenti stessi e dell'inventario delle sostanze pericolose presenti in essi;

b) accerta che avvenga lo scambio, fra i gestori, delle informazioni necessarie per consentire di riesaminare, ed eventualmente modificare, in considerazione della natura e dell'entità' del pericolo globale di incidente rilevante, i rispettivi sistemi di gestione della sicurezza, i rapporti di sicurezza ed i piani di emergenza interni e la diffusione delle informazioni alla popolazione.

2. I gestori degli stabilimenti di cui al comma 1 devono trasmettere al prefetto e alla provincia entro, quattro mesi dall'individuazione del possibile effetto domino, le informazioni necessarie per gli adempimenti di competenza di cui all'articolo 20.

Art. 13

(Aree ad elevata concentrazione di stabilimenti)

1. In attesa di quanto previsto dall'articolo 72 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, il Ministero dell'ambiente, sentita la regione interessata e il Comitato:

a) individua le aree ad elevata concentrazione di stabilimenti sulla base dei criteri stabiliti dal decreto di cui al comma 2 e sulla base delle informazioni di cui all'articolo 12, comma 2;

b) coordina fra tutti i gestori degli stabilimenti soggetti agli obblighi di cui agli articoli 6 e 8, presenti nell'area, avvalendosi del Comitato:

1) lo scambio delle informazioni necessarie per accertare la natura e l'entità' del pericolo globale di incidenti rilevanti ed acquisisce e fornisce ai gestori stessi ogni altra informazione utile ai fini della valutazione dei rischi dell'area, compresi studi di sicurezza relativi agli altri stabilimenti esistenti nell'area in cui sono presenti sostanze pericolose;

2) la predisposizione, da parte dei gestori degli stabilimenti soggetti agli obblighi di cui agli articoli 6 e 8, anche mediante consorzio, di uno studio di sicurezza integrato dell'area, aggiornato nei tempi e con le modalità di cui all'articolo 8, comma 6;

c) predispone nelle aree di cui alla lettera a), anche sulla base delle indicazioni contenute nello studio di sicurezza integrato di cui al comma 1, lettera b), numero 2) un piano di intervento nel quale sono individuate le misure urgenti atte a ridurre o eliminare i fattori di rischio.

2. Con uno o più decreti del Ministro dell'ambiente, di concerto con i Ministri dell'interno, della sanità e dell'industria, del commercio, e dell'artigianato, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni, sono stabiliti:

- a) i criteri per l'individuazione e la perimetrazione delle aree ad elevata concentrazione di stabilimenti pericolosi nelle quali il possibile effetto domino coinvolga gruppi di stabilimenti;
- b) le procedure per lo scambio delle informazioni fra i gestori e per la predisposizione e la valutazione dello studio di sicurezza integrato;
- c) le procedure per la diffusione delle informazioni alla popolazione;
- d) le linee guida per la predisposizione dei piani d'intervento di cui al comma 1, lettera c).

Art. 14.

(Controllo dell'urbanizzazione)

1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il Ministro dei lavori pubblici, d'intesa con i Ministri dell'interno, dell'ambiente, dell'industria, del commercio e dell'artigianato e con la Conferenza Stato-regioni, stabilisce, per le zone interessate da stabilimenti a rischio di incidente rilevante che rientrano nel campo di applicazione del presente decreto, requisiti minimi di sicurezza in materia di pianificazione territoriale, con riferimento alla destinazione e utilizzazione dei suoli che tengano conto della necessità di mantenere le opportune distanze tra stabilimenti e zone residenziali nonché degli obiettivi di prevenire gli incidenti rilevanti o di limitarne le conseguenze, per:

- a) insediamenti di stabilimenti nuovi;
- b) modifiche degli stabilimenti di cui all'articolo 10, comma 1;
- c) nuovi insediamenti o infrastrutture attorno agli stabilimenti esistenti, quali ad esempio, vie di comunicazione, luoghi frequentati dal pubblico, zone residenziali, qualora l'ubicazione o l'insediamento o l'infrastruttura possono aggravare il rischio o le conseguenze di un incidente rilevante.

2. Trascorso inutilmente il termine di cui al comma 1, all'emanazione del decreto provvede, entro i successivi tre mesi, il Presidente del Consiglio dei Ministri.

3. Entro tre mesi dall'adozione del decreto di cui al comma 1 o di quello di cui al comma 2, gli enti territoriali apportano, ove necessario, le varianti ai piani territoriali di coordinamento, provinciale e agli strumenti urbanistici. La variante e' approvata in base alle procedure individuate dall'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 447. Trascorso il termine di cui sopra senza che sia stata adottata la variante, la concessione o l'autorizzazione per gli interventi di cui al comma 1, lettere a), b) e c), sono rilasciate qualora il progetto sia conforme ai requisiti di sicurezza previsti dai decreti di cui al comma 1 o al comma 2, previo parere tecnico dell'autorità competente di cui all'articolo 21, comma 1, sui rischi connessi alla presenza dello stabilimento, basato sullo studio del caso specifico o su criteri generali.

4. Decorsi i termini di cui ai commi, 1 e 2 senza che siano stati adottati i provvedimenti ivi previsti, la concessione o l'autorizzazione per gli interventi di cui al comma 1, lettere a), b) e c), sono rilasciate, previa valutazione favorevole dell'autorità competente di cui all'articolo 21, comma 1, in ordine alla compatibilità della localizzazione degli interventi con le esigenze di sicurezza.

5. Sono fatte salve le concessioni edilizie già rilasciate alla data di entrata in vigore del presente decreto.

6. In caso di stabilimenti esistenti ubicati vicino a zone frequentate dal pubblico, zone residenziali e zone di particolare interesse naturale il gestore deve, altresì, adottare misure tecniche complementari per contenere i rischi per le persone e per l'ambiente, utilizzando le migliori tecniche disponibili. A tal fine il Comune invita il gestore di tali stabilimenti a trasmettere, entro tre mesi, all'autorità competente di cui all'articolo 21, comma 1, le misure che intende adottare; tali misure vengono esaminate dalla stessa autorità nell'ambito dell'istruttoria di cui all'articolo 21.

CAPO III COMPETENZE

Art. 15

(Funzioni del Ministero dell'ambiente)

1. Con uno o più decreti del Ministro dell'ambiente, di concerto con i Ministri dell'interno, dell'industria, del commercio e dell'artigianato e della sanità, d'intesa con la

Conferenza unificata, sono stabiliti le norme tecniche di sicurezza per la prevenzione di rischi di incidenti rilevanti, le modalità con le quali il gestore deve procedere all'individuazione di tali rischi, all'adozione delle appropriate misure di sicurezza, all'informazione, all'addestramento e all'equipaggiamento di coloro che lavorano in sito, i criteri di valutazione dei rapporti di sicurezza, i criteri di riferimento per l'adozione di iniziative specifiche in relazione ai diversi tipi di incidente, nonché i criteri per l'individuazione delle modifiche alle attività industriali che possono avere implicazioni per i rischi di incidenti rilevanti; fino all'emanazione di tali decreti valgono, in quanto applicabili, le disposizioni di cui ai decreti ministeriali emanati ai sensi dell'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 17 maggio 1988, n. 175, e successive modifiche.

2. Con decreto del Ministro dell'ambiente, previa comunicazione al Ministero della sanità, al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato e al Ministero dell'interno, si provvede al recepimento di ulteriori direttive tecniche di modifica degli allegati, ai sensi dell'articolo 20 della legge 16 aprile 1987, n. 183; il decreto è emanato di concerto con i Ministri dell'interno, della sanità e dell'industria, del commercio e dell'artigianato, ogni qualvolta la nuova direttiva preveda poteri discrezionali per il proprio recepimento.

3. Il Ministero dell'ambiente:

- a) comunica agli Stati membri relativamente agli stabilimenti di cui all'articolo 8 vicini al loro territorio nei quali possa verificarsi un incidente rilevante con effetti transfrontalieri tutte le informazioni utili perché lo Stato membro possa applicare tutte le misure connesse ai piani di emergenza interni ed esterni e all'urbanizzazione;
- b) informa tempestivamente la Commissione europea sugli incidenti rilevanti verificatisi sul territorio nazionale e che rispondano ai criteri riportati nell'allegato VI, parte I, e comunica, non appena disponibili, le informazioni che figurano nell'allegato VI, parte II;
- c) presenta alla Commissione europea una relazione triennale secondo la procedura prevista dalla direttiva 91/692/CEE, del Consiglio, del 23 dicembre 1991, per la standardizzazione e la razionalizzazione delle relazioni relative all'attuazione di talune direttive concernenti l'ambiente, per gli stabilimenti soggetti agli obblighi di cui agli articoli 6 e 8.

4. Il Ministero dell'ambiente predispone e aggiorna, nei limiti delle risorse Finanziarie previste dalla legislazione vigente avvalendosi dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA), l'inventario degli stabilimenti suscettibili di causare incidenti rilevanti e la banca dati suoli esiti di valutazione dei rapporti di sicurezza e dei sistemi di gestione della sicurezza.

5. Il Ministero dell'ambiente, per lo svolgimento dei compiti previsti dal presente decreto, può avvalersi anche della segreteria tecnica già ivi istituita presso il Servizio inquinamento atmosferico e acustico e per le industrie a rischio.

6. Il Ministero dell'ambiente, per la predisposizione delle norme tecniche di attuazione previste dal presente decreto, può convocare, ai sensi dell'articolo 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241, una conferenza di servizi con la partecipazione, a fini esclusivamente consultivi di un rappresentante per ciascuno degli organi tecnici previsti all'articolo 17, di due rappresentanti delle associazioni degli industriali nominati dal Ministro, dell'industria, del commercio e dell'artigianato, di un rappresentante delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative e di un rappresentante delle associazioni ambientali di interesse nazionale riconosciute tali ai sensi e per gli effetti dell'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349.

Art. 16

(Funzioni d'indirizzo)

1. Su proposta del Ministro dell'ambiente, di concerto con i Ministri dell'interno, della sanità e dell'industria, del commercio e dell'artigianato sono adottati atti di indirizzo e coordinamento ai sensi dell'articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, al fine di stabilire criteri uniformi:

- a) per l'individuazione dell'effetto domino di cui all'articolo 12;
- b) per l'individuazione delle aree ad elevata concentrazione di cui all'articolo 13;
- c) relativi alle misure di controllo di cui all'articolo 25;
- d) diretti alla semplificazione e allo snellimento dei procedimenti per l'elaborazione dei provvedimenti discendenti dall'istruttoria tecnica di cui all'articolo 21.

Art. 17

(Organi tecnici)

1. Ai fini dell'applicazione del presente decreto i ministeri competenti si avvalgono, in relazione alle specifiche competenze, dell'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (ISPESL), dell'Istituto superiore di sanità (ISS) e del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco (CNVVF) i quali, nell'ambito delle ordinarie disponibilità dei propri bilanci, possono elaborare e promuovere anche programmi di formazione in materia di rischi di incidenti rilevanti.

2. L'ISPESL armonizza il procedimento di omologazione degli impianti, ai sensi della legge 12 agosto 1982, n. 597, in cui sono presenti le sostanze dell'allegato 1, parte I e II, con le norme tecniche del presente decreto in materia di sicurezza.

Art. 18

(Competenze della Regione)

1. La regione disciplina, ai sensi dell'articolo 72 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, l'esercizio delle competenze amministrative in materia di incidenti rilevanti. A tal fine la regione:

- a) individua le autorità competenti titolari delle funzioni amministrative e dei provvedimenti discendenti dall'istruttoria tecnica e stabilisce le modalità per l'adozione degli stessi, prevedendo la semplificazione dei procedimenti ed il raccordo con il procedimento di valutazione di impatto ambientale;
- b) definisce le modalità per il coordinamento dei soggetti che procedono all'istruttoria tecnica, raccordando le funzioni dell'ARPA con quelle del comitato tecnico regionale di cui all'articolo 20 del decreto del Presidente della Repubblica 29 luglio 1982, n. 577, e degli altri organismi tecnici coinvolti nell'istruttoria, nonché, nel rispetto di quanto previsto all'articolo 25, le modalità per l'esercizio della vigilanza e del controllo;
- c) definisce le procedure per l'adozione degli interventi di salvaguardia dell'ambiente e del territorio in relazione alla presenza di stabilimenti a rischio di incidente rilevante.

Art. 19

(Composizione e funzionamento del Comitato tecnico regionale o interregionale)

1. Fino all'emanazione da parte delle regioni della disciplina di cui all'articolo 18, il comitato tecnico regionale, di cui all'articolo 20 del decreto del Presidente della Repubblica 29 luglio 1982, n. 577, provvede a svolgere le istruttorie per gli stabilimenti

soggetti alla presentazione del rapporto di sicurezza ai sensi dell'articolo 8 e a formulare le relative conclusioni con le modalità previste all'articolo 21.

2. Ai Fini dell'espletamento dei compiti previsti dal comma 1 il Comitato e' integrato, nei limiti delle risorse Finanziarie previste dalla legislazione vigente, dal comandante provinciale dei Vigili del fuoco competente per territorio, ove non sia già componente, nonché da soggetti dotati di specifica competenza nel settore e, precisamente:

- a) due rappresentanti dell'Agenzia regionale per la protezione dell'Ambiente territorialmente competente, ove costituita;
- b) due rappresentanti del dipartimento periferico dell'ISPESL territorialmente competente;
- c) un rappresentante della regione territorialmente competente;
- d) un rappresentante della provincia territorialmente competente;
- e) un rappresentante del comune territorialmente competente.

3. Per ogni componente titolare e' nominato un supplente.

4. Il Comitato e' costituito validamente con la presenza dei due terzi dei componenti e delibera a maggioranza dei presenti.

5. Il Comitato può avvalersi del supporto tecnico-scientifico di enti e istituzioni pubbliche competenti.

CAPO IV PROCEDURE

Art. 20

(Piano di emergenza esterno)

1. Per gli stabilimenti di cui all'articolo 8, al fine di limitare gli effetti dannosi derivanti da incidenti rilevanti, sulla scorta delle informazioni fornite dal gestore ai sensi degli articoli 11 e 12, delle conclusioni del l'istruttoria, ove disponibili, delle linee guida previste dal comma 4, nonché delle eventuali valutazioni formulate dal Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri - il prefetto, d'intesa con le regioni e gli enti locali interessati, previa consultazione della popolazione e nell'ambito della disponibilità finanziarie previste dalla legislazione vigente, predispone

il piano di emergenza esterno allo stabilimento e ne coordina l'attuazione. Il piano è comunicato al Ministero dell'ambiente, ai sindaci, alla regione e alla provincia competenti per territorio, al Ministero dell'interno ed al Dipartimento della protezione civile. Nella comunicazione al Ministero dell'ambiente devono essere segnalati anche gli stabilimenti di cui all'articolo 15, comma 3, lettera a).

2. Il piano di cui al comma 1 deve essere elaborato tenendo conto almeno delle indicazioni di cui all'allegato IV, punto 2, ed essere elaborati allo scopo di:

- a) controllare e circoscrivere gli incidenti in modo da minimizzarne gli effetti e limitarne i danni per l'uomo, per l'ambiente e per i beni;
- b) mettere in atto le misure necessarie per proteggere l'uomo e l'ambiente dalle conseguenze di incidenti rilevanti;
- c) informare adeguatamente la popolazione e le autorità locali competenti;
- d) provvedere sulla base delle disposizioni vigenti al ripristino e al disinquinamento dell'ambiente dopo un incidente rilevante.

3. Il piano di cui al comma 1 deve essere riesaminato, sperimentato e, se necessario, riveduto ed aggiornato nei limiti delle risorse previste dalla legislazione vigente, dal prefetto ad intervalli appropriati e, comunque, non superiori a tre anni. La revisione deve tenere conto dei cambiamenti avvenuti negli stabilimenti e nei servizi di emergenza, dei progressi tecnici e delle nuove conoscenze in merito alle misure da adottare in caso di incidenti rilevanti; della revisione del piano viene data comunicazione al Ministero dell'ambiente.

4. Il Dipartimento della protezione civile stabilisce, d'intesa con la Conferenza unificata, per le finalità di cui alla legge 24 febbraio 1992, n. 225, le linee guida per la predisposizione del piano di emergenza esterna, provvisorio o definitivo, e per la relativa informazione alla popolazione. Inoltre, ferme restando le attribuzioni delle amministrazioni dello Stato e degli enti territoriali e locali definite dalla vigente legislazione, il Dipartimento della protezione civile verifica che l'attivazione del piano, avvenga in maniera tempestiva da parte dei soggetti competenti qualora accada un incidente rilevante o un evento incontrollato di natura tale che si possa ragionevolmente prevedere che provochi un incidente rilevante.

5. Per le aree ad elevata concentrazione di cui all'articolo 13, il prefetto, d'intesa con la regione e gli enti locali interessati, redige anche il piano di emergenza esterno dell'area interessata; fino all'emanazione del nuovo piano di emergenza esterno vale quello già emanato in precedenza.

6. Il Ministro dell'ambiente provvede a disciplinare, con regolamento da adottarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge del 23 agosto 1988, n. 400, le forme di consultazione della popolazione sui piani di cui al comma 1.

7. Le disposizioni del presente articolo restano in vigore fino all'attuazione dell'articolo 72 del citato decreto legislativo n. 112 del 1998.

Art. 21

(Procedura per la valutazione del rapporto di sicurezza)

1. Il Comitato provvede, fino all'emanazione da parte delle regioni della specifica disciplina prevista dall'articolo 18, a svolgere le istruttorie per gli stabilimenti soggetti alla presentazione del rapporto di sicurezza ai sensi dell'articolo 8 e adotta altresì il provvedimento conclusivo.

2. Per gli stabilimenti esistenti il Comitato, ricevuto il rapporto di sicurezza, avvia l'istruttoria e, esaminato il rapporto di sicurezza, esprime le valutazioni di propria competenza entro il termine di quattro mesi dall'avvio dell'istruttoria, termine comprensivo dei necessari sopralluoghi ed ispezioni, fatte salve le sospensioni necessarie all'acquisizione di informazioni supplementari, che non possono essere comunque superiori a due mesi. Nell'atto che conclude l'istruttoria vengono indicate le valutazioni tecniche finali, le eventuali prescrizioni integrative e, qualora le misure adottate dal gestore per la prevenzione e la riduzione di incidenti rilevanti siano nettamente insufficienti, viene prevista la limitazione o il divieto di esercizio.

3. Per i nuovi stabilimenti o per le modifiche individuate con il decreto di cui all'articolo 10, il Comitato avvia l'istruttoria all'atto del ricevimento del rapporto preliminare di sicurezza. Il Comitato, esaminato il rapporto preliminare di sicurezza, effettuati i sopralluoghi eventualmente ritenuti necessari, rilascia il nulla-osta di fattibilità, eventualmente condizionato ovvero, qualora l'esame del rapporto preliminare abbia rilevato, gravi carenze per quanto riguarda la sicurezza, formula la proposta di divieto di

costruzione, entro quattro mesi dal ricevimento del rapporto preliminare di sicurezza, fatte salve le sospensioni necessarie all'acquisizione di informazioni supplementari, non superiori comunque a due mesi. A seguito del rilascio del nulla-osta di fattibilità il gestore trasmette al Comitato il rapporto definitivo di sicurezza relativo al progetto particolareggiato. Il Comitato, esaminato il rapporto definitivo di sicurezza, esprime il parere tecnico conclusivo entro quattro mesi dal ricevimento del rapporto di sicurezza, comprensivo dei necessari sopralluoghi ed ispezioni. Nell'atto che conclude l'istruttoria vengono indicate le valutazioni tecniche finali, le proposte di eventuali prescrizioni integrative e, qualora le misure che il gestore intende adottare per la prevenzione e la riduzione di incidenti rilevanti risultino nettamente inadeguate ovvero non siano state fornite le informazioni richieste, viene eventualmente previsto il divieto di inizio di attività.

4. Gli atti adottati dal Comitato ai sensi dei commi 2 e 3 vengono trasmessi al Ministero dell'ambiente, al Ministero dell'interno, alla regione, al prefetto, al sindaco, nonché, per l'applicazione della normativa antincendio, al Comando provinciale dei Vigili del fuoco competente per territorio.

5. Il gestore dello stabilimento partecipa, anche a mezzo di un tecnico di sua fiducia, all'istruttoria tecnica prevista dal presente decreto. La partecipazione può avvenire attraverso l'accesso agli atti del procedimento, la presentazione di eventuali osservazioni scritte e documentazioni integrative, la presenza in caso di ispezioni o sopralluoghi nello stabilimento. Qualora ritenuto necessario dal comitato, il gestore può essere chiamato a partecipare alle riunioni del comitato stesso.

Art. 22

(Informazioni sulle misure di sicurezza)

1. Le informazioni e i dati relativi agli stabilimenti raccolti dalle autorità pubbliche in applicazione del presente decreto possono essere utilizzati solo per gli scopi per i quali sono stati richiesti.

2. La regione provvede affinché il rapporto di sicurezza di cui all'articolo 8 e lo studio di sicurezza integrato di cui all'articolo 13, comma 1, lettera b), numero 2), siano accessibili alla popolazione interessata. Il gestore può chiedere alla regione di non

diffondere le parti del rapporto che contengono informazioni riservate di carattere industriale, commerciale o personale o che si riferiscono alla pubblica sicurezza o alla difesa nazionale. In tali casi la regione mette a disposizione della popolazione la versione del rapporto di sicurezza di cui all'articolo 8, comma 10.

3. E' vietata la diffusione dei dati e delle informazioni riservate di cui al comma 2, da parte di chiunque ne venga a conoscenza per motivi attinenti al suo ufficio.

4. Il comune, ove e' localizzato lo stabilimento soggetto a notifica porta tempestivamente a conoscenza della popolazione le informazioni fornite dal gestore ai sensi dell'articolo 6, comma 5, eventualmente rese maggiormente comprensibili, fermo restando che tali informazioni dovranno includere almeno i contenuti minimi riportati nelle sezioni 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7 della scheda informativa di cui all'allegato V.

5. Le notizie di cui al comma 4 sono pubblicate ad intervalli regolari e, per gli stabilimenti di cui all'articolo 8, devono essere aggiornate dal sindaco sulla base dei provvedimenti di cui all'articolo 21.

6. Le informazioni sulle misure di sicurezza da adottare e sulle norme di comportamento da osservare in caso di incidente sono comunque fornite dal comune alle persone che possono essere coinvolte in caso di incidente rilevante verificatosi in uno degli stabilimenti soggetti al presente decreto. Tali informazioni sono riesaminate ogni tre anni e, se del caso, ridiffuse e aggiornate almeno ogni volta che intervenga una modifica in conformità all'articolo 10. Esse devono essere permanentemente a disposizione del pubblico. L'intervallo massimo di ridiffusione delle informazioni alla popolazione non può, in nessun caso, essere superiore a cinque anni.

Art. 23

(Consultazione della popolazione)

1. La popolazione interessata deve essere messa in grado di esprimere il proprio parere nei casi di:

- a) elaborazione dei progetti relativi a nuovi stabilimenti di cui all'articolo 9;
- b) modifiche di cui all'articolo 10, quando tali modifiche sono soggette alle disposizioni in materia di pianificazione del territorio prevista dal presente decreto;
- c) creazione di nuovi insediamenti e infrastrutture attorno agli stabilimenti esistenti.

2. Il parere di cui al comma 1 e' espresso nell'ambito del procedimento di formazione dello strumento urbanistico o del procedimento di valutazione di impatto ambientale con le modalità stabilite dalle regioni o dal Ministro dell'ambiente, secondo le rispettive competenze, che possono prevedere la possibilità di utilizzare la conferenza di servizi con la partecipazione dei rappresentanti istituzionali, delle imprese, dei lavoratori e della società civile, qualora si ravvisi la necessità di comporre conflitti in ordine alla costruzione di nuovi stabilimenti, alla delocalizzazione di impianti nonché alla urbanizzazione del territorio.

Art. 24

(Accadimento di incidente rilevante)

1. Al verificarsi di un incidente rilevante, il gestore e' tenuto a:

- a) adottare le misure previste dal piano di emergenza di cui all'articolo 11;
- b) informare il prefetto, il sindaco, il comando provinciale dei Vigili del fuoco il presidente della giunta regionale e il presidente dell'amministrazione provinciale comunicando, non appena ne venga a conoscenza:
 - 1) le circostanze dell'incidente;
 - 2) le sostanze pericolose presenti;
 - 3) i dati disponibili per valutare le conseguenze dell'incidente per l'uomo e per l'ambiente;
 - 4) le misure di emergenza adottate;
 - 5) le informazioni sulle misure previste per limitare gli effetti dell'incidente a medio e lungo termine ed evitare che esso si riproduca;
- c) aggiornare le informazioni fornite, qualora da indagini più approfondite emergessero nuovi elementi che modificano le precedenti informazioni o le conclusioni tratte.

2. Il prefetto informa immediatamente i Ministri dell'ambiente, dell'interno e il Dipartimento della protezione civile nonché i prefetti delle province limitrofe che potrebbero essere interessate dagli effetti dell'evento e dispone per l'attuazione del piano di emergenza esterna; le spese relative agli interventi effettuati sono poste a carico del gestore, anche in via di rivalsa, e sono fatte salve le misure assicurative stipulate.

3. Il Ministro dell'ambiente, non appena possibile, predispone un sopralluogo ai fini della comunicazione alla Commissione europea delle informazioni di cui all'articolo 15, comma 3, lettera b).

Art. 25
(Misure di controllo)

1. Le misure di controllo, effettuate ai fini dell'applicazione del presente decreto, sulla base delle disponibilità finanziarie previste dalla legislazione vigente, oltre a quelle espletate nell'ambito delle procedure di cui all'articolo 21, consistono in verifiche ispettive al fine di accertare adeguatezza della politica di prevenzione degli incidenti rilevanti posta in atto dal gestore e dei relativi sistemi di gestione della sicurezza.

2. Le verifiche ispettive di cui al comma 1 sono effettuate, sulla base delle disponibilità finanziarie previste dalla legislazione vigente, dalla regione; in attesa dell'attuazione del procedimento previsto dall'articolo 72 del decreto legislativo n. 112 del 1998, quelle relative agli stabilimenti di cui all'articolo 8 sono disposte ai sensi del decreto del Ministro dell'ambiente 5 novembre 1997, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 27 del 3 febbraio 1998.

3. Le verifiche ispettive di cui al comma 1 sono svolte sulla base dei criteri stabiliti con decreto del Ministro dell'ambiente, di concerto con i Ministri dell'interno, della sanità e dell'industria, del commercio e dell'artigianato, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni, da emanarsi entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto e sono effettuate indipendentemente dal ricevimento del rapporto di sicurezza o di altri rapporti e devono essere concepite in modo da consentire un esame pianificato e sistematico dei sistemi tecnici, organizzativi e di gestione applicati nello stabilimento.

4. Il sistema delle misure di controllo di cui al presente articolo comporta che:

- a) tutti gli stabilimenti sono sottoposti a un programma di controllo con una periodicità stabilita in base a una valutazione sistematica dei pericoli associati agli incidenti rilevanti in uno specifico stabilimento e almeno annualmente per gli stabilimenti soggetti alla presentazione del rapporto di sicurezza di cui all'articolo 8;
- b) dopo ogni controllo deve essere redatta una relazione e data notizia al Ministero dell'ambiente;

c) i risultati dei controlli possono essere valutati in collaborazione con la direzione dello stabilimento entro un termine stabilito dall'autorità di controllo.

5. Il personale che effettua il controllo può chiedere al gestore tutte le informazioni supplementari che servono per effettuare un'adeguata valutazione della possibilità di incidenti rilevanti, per stabilire le probabilità o l'entità dell'aggravarsi delle conseguenze di un incidente rilevante, anche al fine della predisposizione del piano di emergenza esterno.

6. Ferme restando le misure di controllo di cui al comma 1, il Ministero dell'ambiente può disporre ispezioni negli stabilimenti di cui all'articolo 2, comma, 1, ai sensi del citato decreto 5 novembre 1997, usufruendo delle disponibilità finanziarie previste dalla legislazione vigente.

Art. 26

(Procedure semplificate)

1. Fino all'attuazione dell'articolo 72 del citato decreto legislativo n. 112 del 1998, per gli stabilimenti soggetti alla presentazione del rapporto di sicurezza di cui all'articolo 8 e per quelli interessati alle modifiche con aggravio del rischio di incidente rilevante di cui all'articolo 10, la documentazione tecnica presentata per l'espletamento della procedura di cui all'articolo 21 viene esaminata dal Comitato, le cui conclusioni vengono acquisite dal Comando provinciale dei Vigili del fuoco competente per territorio ai fini del rilascio del certificato di prevenzione incendi di cui all'articolo 17 del decreto del Presidente della Repubblica 29 luglio 1982, n. 577.

2. Con decreto del Ministro dell'interno, da emanarsi entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono stabilite le procedure semplificate di prevenzione incendi per gli stabilimenti di cui al comma 1; fino all'emanazione di tale decreto si applicano, in quanto compatibili, le procedure di cui al decreto del Ministro dell'interno 30 aprile 1998, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 114 del 19 maggio 1998.

3. Gli atti conclusivi dei procedimenti di valutazione del rapporto di sicurezza sono trasmessi dall'autorità di cui all'articolo 21, comma 1, agli organi competenti perché ne tengano conto, in particolare, nell'ambito delle procedure relative alle istruttorie tecniche

previste:

- a) dalla legge 8 luglio 1986, n. 349, dalla legge 28 febbraio 1992, n. 220, e dalle leggi regionali in materia di valutazione di impatto ambientale;
- b) dal regio decreto-legge 2 novembre 1933, n. 1741, convertito dalla legge 8 febbraio 1934, n. 367, e dal decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 420;
- c) dall'articolo 47 del decreto del Presidente della Repubblica 15 febbraio 1952, n. 328;
- d) dal regio decreto 9 gennaio 1927, n. 147, e dal regio decreto 18 giugno 1931, n. 773;
- e) dall'articolo 48 del decreto del Presidente della Repubblica 19 marzo 1956, n. 303;
- f) dall'articolo 216 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265;
- g) dal decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, e successive modificazioni e integrazioni;
- h) dalla legge 28 gennaio 1977, n. 10.

CAPO V

SANZIONI, DISPOSIZIONI TRANSITORIE E ABROGAZIONI

Art. 27

(Sanzioni)

1. Il gestore che omette di presentare la notifica di cui all'articolo 6, comma 1, o il rapporto di sicurezza di cui all'articolo 8 o di redigere il documento di cui all'articolo 7 entro i termini previsti, e' punito con l'arresto fino a un anno.
2. Il gestore che omette di presentare la scheda informativa di cui all'articolo 6, comma 5, e' punito con l'arresto fino a tre mesi.
3. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, il gestore che non pone in essere le prescrizioni indicate nel rapporto di sicurezza o nelle eventuali misure integrative prescritte dall'autorità' competente o che non adempie agli obblighi previsti dall'articolo 24, comma 1, per il caso di accadimento di incidente rilevante, e' punito con l'arresto da sei mesi a tre anni.
4. Fatti salvi i casi di responsabilità penale, qualora si accerti che non sia stato presentato il rapporto di sicurezza o che non siano rispettate le misure di sicurezza previste nel rapporto o le misure integrative indicate dall'autorità' competente, l'autorità' preposta al controllo diffida il gestore ad adottare le necessarie misure, dandogli un termine non superiore a sessanta giorni, prorogabile in caso di giustificati, comprovati

motivi. In caso di mancata ottemperanza e' ordinata la sospensione dell'attività' per il tempo necessario all'adeguamento degli impianti alle prescrizioni indicate e, comunque, per un periodo non superiore a sei mesi. Ove il gestore, anche dopo il periodo di sospensione, continui a non adeguarsi alle prescrizioni indicate l'autorità' preposta al controllo ordina la chiusura dello stabilimento o, ove possibile, di un singolo impianto di una parte di esso.

5. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, il gestore che non attua il sistema di gestione di cui all'articolo 7, comma 2, e' punito con l'arresto da tre mesi ad un anno.

6. Il gestore che non aggiorna, in conformità all'articolo 10, il rapporto di sicurezza di cui all'articolo 8 o il documento di cui all'articolo 7, comma 1, e' punito con l'arresto fino a tre mesi.

7. Il gestore che non effettua gli adempimenti di cui all'articolo 5, comma 3, all'articolo 11, all'articolo 12, comma 2, e all'articolo 14, comma 5, e' tenuto al pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria da lire trenta milioni a lire centottanta milioni.

8. Alla violazione di cui all'articolo 22, comma 3, si applica la pena prevista all'articolo 623 del Codice penale.

Art. 28

(Norme transitorie)

1. Per gli stabilimenti già autorizzati in base alla previgente normativa e per i quali, alla data di entrata in vigore del presente decreto, non sia stata ultimata la costruzione, la notifica di cui all'articolo 6, comma 1, deve essere trasmessa centoventi giorni prima dell'inizio dell'attività'.

2. Fino all'emanazione del decreto di cui all'articolo 25, comma 3, le misure di controllo di cui all'articolo 25 sono effettuate conformemente a quanto previsto dalle norme tecniche in materia riconosciute a livello nazionale ed internazionale.

3. Fino all'emanazione dei decreti di cui all'articolo 8, comma 4, il rapporto di sicurezza deve essere redatto in conformità alle indicazioni di cui al citato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 31 marzo 1989, integrato con gli ulteriori elementi di

cui all'allegato II. Per i nuovi stabilimenti o per le modifiche di stabilimenti esistenti di cui all'articolo 10, fino all'emanazione dei decreti di cui all'articolo 8, comma 4, il rapporto di sicurezza deve essere formulato secondo le specificazioni contenute al punto 5 dell'allegato A al decreto del Ministro dell'interno 2 agosto 1984, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 246 del 6 settembre 1984, e secondo la struttura di cui all'allegato I al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 31 marzo 1989, utilizzando la corrispondenza riportata nell'appendice allo stesso allegato, e integrato con gli ulteriori elementi di cui all'allegato II.

4. Fino all'emanazione del decreto di cui all'articolo 10, si applicano i criteri stabiliti nell'allegato al decreto del Ministro dell'ambiente del 13 maggio 1996.

Art. 29

(Norme di salvaguardia)

1. Dall'attuazione del presente decreto non debbono derivare maggiori oneri o minori entrate a carico del bilancio dello Stato e, in relazione alle previste istruttorie e controlli, i relativi oneri sono posti a carico dei soggetti gestori.

2. Con decreto del Ministro dell'ambiente di concerto con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato e con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica sono disciplinate le modalità, anche contabili, e le tariffe da applicare in relazione alle istruttorie ed ai controlli previsti dal presente decreto.

3. Per le istruttorie ed i controlli di competenza delle regioni e degli enti locali, le somme derivanti dalle tariffe di cui al comma 2 sono versate all'entrata dei rispettivi bilanci per essere riassegnate ai pertinenti capitoli di spesa.

4. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e' autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio, ai fini della riassegnazione delle somme di cui alle tariffe del comma 2 alle apposite unità previsionali di base relative ai controlli e alle istruttorie dei Ministeri interessati.

Art. 30

(Abrogazione di norme)

1. A partire dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono abrogate le disposizioni incompatibili con il presente decreto ed, in particolare:
- a) il decreto del Presidente della Repubblica 18 maggio 1988, n. 175; ad eccezione dell'articolo 20;
 - b) l'articolo 1, comma 1, lettera b), e commi 7 e 8, della legge 19 maggio 1997, n. 137.

ALLEGATO A
(articolo 5, comma 2)

1- Stabilimenti per la produzione, la trasformazione o il trattamento di sostanze chimiche organiche o inorganiche in cui vengono a tal fine utilizzati, tra l'altro, i seguenti procedimenti:

alchilazione

amminazione con ammoniaca

carbonilazione

condensazione

deidrogenazione

esterificazione

alogenazione e produzione di alogeni

idrogenazione

idrolisi

ossidazione

polimerizzazione

solfonazione

desolfonazione, fabbricazione e trasformazione di derivati solforati

nitrazione e fabbricazione di derivati azotati

fabbricazione di derivati fosforati

formulazione di antiparassitari e di prodotti farmaceutici

distillazione

estrazione

solubilizzazione

miscelazione

2- Stabilimenti per la distillazione o raffinazione, ovvero altre successive trasformazioni

del petrolio o dei prodotti petroliferi.

3- Stabilimenti destinati all'eliminazione totale o parziale di sostanze solide o liquide mediante combustione o decomposizione chimica.

4- Stabilimenti per la produzione, la trasformazione o il trattamento di gas energetici, per esempio gas di petrolio liquefatto, gas naturale liquefatto e gas naturale di sintesi.

5- Stabilimenti per la distillazione a secco di carbon fossile e lignite.

6- Stabilimenti per la produzione di metalli o metalloidi per via umida o mediante energia elettrica.

ALLEGATO B

(articolo 5, comma 3)

1- Stabilimenti in cui sono presenti sostanze pericolose del tipo:

molto tossiche

tossiche

infiammabili

facilmente infiammabili

capaci di esplodere

comburenti

cancerogene, limitatamente a quelle classificate contemporaneamente come cancerogene e molto tossiche o cancerogene e tossiche.

2- Le categorie di sostanze di cui al punto 1 sono quelle individuate, in relazione alle corrispondenti frasi di rischio, dal decreto del Ministro della sanità 28 gennaio 1992, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 50 del 29 febbraio 1992 e dal decreto del Ministro della sanità 16 febbraio 1993, pubblicato nel supplemento ordinario nella Gazzetta Ufficiale n. 116 del 20 maggio 1993.

3- I valori di soglia per le sostanze di cui al punto 1 sono quelli già individuati ai sensi dell'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 17 maggio 1988, n. 175, e successive modifiche e del decreto del Ministro dell'Ambiente 1 febbraio 1996, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 52 del 2 marzo 1996.

ALLEGATO 2: Decreto Legislativo 21 settembre 2005, n. 238

**"Attuazione della direttiva 2003/105/CE, che modifica la direttiva
96/82/CE, sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con
determinate sostanze pericolose"**

Art. 1.

1. All'articolo 4 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, la lettera *e)* e' sostituita dalla seguente:

«*e)* lo sfruttamento, ossia l'esplorazione, l'estrazione e il trattamento di minerali in miniere, cave o mediante trivellazione, ad eccezione delle operazioni di trattamento chimico o termico e del deposito ad esse relativo che comportano l'impiego delle sostanze pericolose di cui all'allegato I;»;

b) al comma 1, dopo la lettera *e)* e' inserita la seguente:

«*e-bis)* l'esplorazione e lo sfruttamento *off shore* di minerali, compresi gli idrocarburi;»;

c) al comma 1, la lettera *f)* e' sostituita dalla seguente:

«*f)* le discariche di rifiuti, ad eccezione degli impianti operativi di smaltimento degli sterili, compresi i bacini e le dighe di raccolta degli sterili, contenenti le sostanze pericolose di cui all'allegato I, in particolare quando utilizzati in relazione alla lavorazione chimica e termica dei minerali;»;

d) al comma 3, le parole: «e quello della sanità,» sono sostituite dalle seguenti: «, e quelli della sanità e dell'interno,»;

e) al comma 3, le parole: «e petroliferi» sono sostituite dalle seguenti: «, petroliferi e commerciali, in cui sono presenti sostanze pericolose di cui all'articolo 2, comma 1,».

Art. 2.

1. All'articolo 5 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334, il comma 3 e' abrogato.

Art. 3.

1. All'articolo 6 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, dopo le parole: «al Prefetto», sono inserite le seguenti: «; al Comando provinciale dei Vigili del fuoco competente per territorio»;

b) al comma 3 le parole: «, parte 1,» sono eliminate;

c) al comma 3 le parole: «dal recepimento delle relative disposizioni comunitarie» sono sostituite dalle seguenti: «entro il termine stabilito dalla disciplina di recepimento delle relative disposizioni comunitarie»;

d) il comma e' sostituito dal seguente:

«4. In caso di chiusura definitiva dell'impianto o del deposito, ovvero nel caso di aumento significativo della quantità e di modifica significativa della natura o dello stato fisico delle sostanze pericolose presenti, o di modifica dei processi che le impiegano, o di modifica dello stabilimento o dell'impianto che potrebbe costituire aggravio del preesistente livello di rischio ai sensi del decreto di cui all'articolo 10, nonché di variazioni delle informazioni di cui al comma 2, il gestore aggiorna tempestivamente, nelle forme dell'autocertificazione, la notifica di cui al comma 1 e la scheda di cui all'allegato V»;

e) il comma 5 e' sostituito dal seguente:

«5. Il gestore, unitamente alla notifica di cui al comma 2, invia al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, alla regione, alla provincia, al sindaco, al prefetto, al Comitato, nonché al Comando provinciale dei Vigili del fuoco, competenti per territorio, le informazioni di cui all'allegato V.»;

f) dopo il comma 6 e' aggiunto, in fine, il seguente:

«6-bis. Il gestore di un nuovo stabilimento ovvero il gestore che ha realizzato modifiche con aggravio del preesistente livello di rischio ovvero modifiche tali da comportare obblighi diversi per lo stabilimento stesso ai sensi del presente decreto, previo

conseguimento delle previste autorizzazioni, prima dell'avvio delle attività ne dà comunicazione ai destinatari della notifica di cui al comma 1.».

Art. 4.

1. All'articolo 8 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 3 e' sostituito dal seguente:

«3. Il rapporto di sicurezza di cui al comma 1 contiene almeno i dati di cui all'allegato II ed indica, tra l'altro, il nome delle organizzazioni partecipanti alla stesura del rapporto. Il rapporto di sicurezza contiene inoltre l'inventario aggiornato delle sostanze pericolose presenti nello stabilimento, nonché le informazioni che possono consentire di prendere decisioni in merito all'insediamento di nuovi stabilimenti o alla costruzione di insediamenti attorno agli stabilimenti già esistenti.»;

b) al comma 4 le parole: «nonché della relazione prevista all'articolo 5, comma 3,» sono eliminate.

Art. 5.

1. All'articolo 9 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334, i commi 3 e 4 sono abrogati.

Art. 6.

1. All'articolo 11 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334, ai commi 1, alinea, 3 e 5, dopo le parole: «personale che lavora nello stabilimento,» sono inserite le seguenti: «ivi compreso il personale di imprese subappaltatrici a lungo termine,».

Art. 7.

1. All'articolo 12 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 e' sostituito dal seguente:

«1. In attesa di quanto previsto dall'articolo 72 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, sentiti la regione interessata e il Comitato, in base alle informazioni ricevute dai gestori a norma dell'articolo 6 e dell'articolo 8, individua gli stabilimenti tra quelli di cui all'articolo 2, comma 1, per i quali la probabilità o la possibilità o le conseguenze di un incidente rilevante possono essere maggiori a causa del luogo, della vicinanza degli stabilimenti stessi e dell'inventario delle sostanze pericolose presenti in essi.»;

b) dopo il comma 2 sono aggiunti, in fine, i seguenti:

«2-*bis*. I gestori degli stabilimenti di cui al comma 1 devono:

a) scambiarsi le informazioni necessarie per consentire di riesaminare e, eventualmente, modificare, in considerazione della natura e dell'entità del pericolo globale di incidente rilevante, i rispettivi sistemi di gestione della sicurezza, i rapporti di sicurezza, i piani di emergenza interni e la diffusione delle informazioni alla popolazione;

b) cooperare nella trasmissione delle informazioni all'autorità competente per la predisposizione dei piani di emergenza esterni.

2-*ter*. Il Comitato, in attesa dell'attuazione di quanto previsto dall'articolo 72 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, accerta che:

a) avvenga lo scambio, fra i gestori, delle informazioni di cui al comma 2-*bis*, lettera *a)*;

b) i gestori cooperino nella trasmissione delle informazioni di cui al comma 2-*bis*, lettera *b)*.».

Art. 8.

1. All'articolo 14 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) la rubrica dell'articolo 14 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334, e' sostituita dalla seguente:

«(Assetto del territorio e controllo dell'urbanizzazione)»;

b) dopo il comma 5 e' inserito il seguente:

«5-bis. Nelle zone interessate dagli stabilimenti di cui all'articolo 2, comma 1, gli enti territoriali tengono conto, nell'elaborazione degli strumenti di pianificazione dell'assetto del territorio, della necessità di prevedere e mantenere opportune distanze tra gli stabilimenti e le zone residenziali, gli edifici e le zone frequentate dal pubblico, le vie di trasporto principali, le aree ricreative e le aree di particolare interesse naturale o particolarmente sensibili dal punto di vista naturale, nonché tra gli stabilimenti e gli istituti, i luoghi e le aree tutelati ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.»;

c) al comma 6 le parole da: «vicino a zone» fino a: «interesse naturale» sono sostituite dalle seguenti: «vicino a zone residenziali, ad edifici e zone frequentate dal pubblico, a vie di trasporto principali, ad aree ricreative e ad aree di particolare interesse naturale o particolarmente sensibili dal punto di vista naturale».

Art. 9.

1. All'articolo 15 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 2, dopo le parole: «del commercio e dell'artigianato,» sono inserite le seguenti: «d'intesa con la Conferenza unificata,»;

b) al comma 3, dopo la lettera c) e' aggiunta, in fine, la seguente:

«c-bis) comunica alla Commissione europea il nome e la ragione sociale del gestore, l'indirizzo degli stabilimenti soggetti all'articolo 2, comma 1, nonché informazioni sulle attività dei suddetti stabilimenti.».

Art. 10.

1. All'articolo 18, comma 1, del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334, dopo la lettera c) e' aggiunta, in fine, la seguente:

«c-bis) fornisce al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio tutte le informazioni necessarie per le comunicazioni di cui all'articolo 15, comma 3, lettere c) e

c-bis), nonché per l'aggiornamento della banca dati di cui all'articolo 15, comma 4, anche attraverso le procedure e gli standard di cui all'articolo 6-*quater* del decreto-legge 12 ottobre 2000, n. 279, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 dicembre 2000, n. 365.».

Art. 11.

1. All'articolo 20 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 2, lettera *b)* dopo le parole «incidenti rilevanti» sono inserite le seguenti: «, in particolare mediante la cooperazione rafforzata negli interventi di soccorso con l'organizzazione di protezione civile»;

b) al comma 3, dopo le parole: «riveduto e aggiornato» sono inserite le seguenti parole: «previa consultazione della popolazione,»;

c) dopo il comma 4 e' inserito il seguente:

«4-*bis*. Le linee guida di cui al comma 4 sono aggiornate dal Dipartimento di protezione civile, d'intesa con la Conferenza unificata, ad intervalli appropriati comunque non superiori a cinque anni. L'aggiornamento deve tenere conto dei cambiamenti normativi e delle esigenze evidenziate dall'analisi dei piani di emergenza esterna esistenti.»;

d) dopo il comma 6 e' inserito il seguente:

«6-*bis*. Le disposizioni di cui ai precedenti commi si applicano anche agli stabilimenti di cui all'articolo 6, qualora non assoggettati a tali disposizioni a norma dell'articolo 8. Il piano di emergenza esterno e' redatto sulla scorta delle informazioni di cui al medesimo articolo 6 e all'articolo 12.»;

e) al comma 7, dopo le parole: «decreto legislativo n. 112 del 1998» sono aggiunte le seguenti: «, fatta eccezione per le procedure di adozione e aggiornamento di cui ai commi 4 e 4-*bis*.».

Art. 12.

1. All'articolo 21 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 3, ultimo periodo, le parole: «viene eventualmente previsto» sono sostituite dalle seguenti parole: «e' previsto»;

b) dopo il comma 5 e' aggiunto, in fine, il seguente:

«5-bis. Le istruttorie di cui ai commi 2 e 3 comprendono sopralluoghi tesi a garantire che i dati e le informazioni contenuti nel rapporto di sicurezza descrivano fedelmente la situazione dello stabilimento.».

Art. 13.

1. All'articolo 22 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 2, le parole: «all'articolo 8, comma 10» sono sostituite dalle seguenti: «all'articolo 8, comma 9»;

b) il comma 5 e' sostituito dal seguente:

«5. Le notizie di cui al comma 4 sono fornite d'ufficio, nei limiti delle risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, nella forma più idonea, a ogni persona ed a ogni struttura frequentata dal pubblico che possono essere colpite da un incidente rilevante verificatosi in uno degli stabilimenti di cui all'articolo

2. Tali notizie sono pubblicate almeno ogni cinque anni e, per gli stabilimenti di cui all'articolo 8, devono essere aggiornate dal sindaco sulla base dei provvedimenti di cui all'articolo 21.».

Art. 14.

1. All'articolo 24 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334, dopo il comma 3 e' aggiunto, in fine, il seguente:

«3-bis. Il personale che effettua il sopralluogo può accedere a qualsiasi settore degli stabilimenti, richiedere i documenti ritenuti necessari e quelli indispensabili per la relazione di fine sopralluogo.».

Art. 15.

1. All'articolo 25 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334, dopo il comma 1 e' inserito il seguente:

«1-bis. Le verifiche ispettive di cui al comma 1 sono svolte al fine di consentire un esame pianificato e sistematico dei sistemi tecnici, organizzativi e di gestione applicati nello stabilimento, per garantire che il gestore possa comprovare di:

- a) aver adottato misure adeguate, tenuto conto delle attività esercitate nello stabilimento, per prevenire qualsiasi incidente rilevante;
- b) disporre dei mezzi sufficienti a limitare le conseguenze di incidenti rilevanti all'interno ed all'esterno del sito;
- c) non avere modificato la situazione dello stabilimento rispetto ai dati e alle informazioni contenuti nell'ultimo rapporto di sicurezza presentato.».

Art. 16.

1. All'articolo 27 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) ai commi 3 e 4, dopo le parole «nelle eventuali misure integrative prescritte dall'autorità competente» sono inserite le seguenti: «, anche a seguito di controlli ai sensi dell'articolo 25,»;
- b) al comma 7, le parole: «all'articolo 5, comma 3,» sono eliminate;
- c) al comma 7, le parole: «all'articolo 14, comma 5» sono sostituite dalle seguenti: «all'articolo 14, comma 6».

Art. 17.

1. L'allegato *B* al decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334, e' abrogato

Art. 18.

1. L'allegato *I* al decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334, e' sostituito dall'allegato *A* al presente decreto.

Art. 19.

1. All'allegato *II* del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334, il punto *IV B* e' sostituito dal seguente:

«*B*. Valutazione dell'ampiezza e della gravità delle conseguenze degli incidenti rilevanti identificati, nonché piante, immagini o adeguata cartografia delle zone suscettibili di essere colpite da siffatti incidenti derivanti dallo stabilimento.».

Art. 20.

1. All'allegato *III* al decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il punto *i)* della lettera *c)* e' sostituito dal seguente:

«*i)* organizzazione e personale: ruoli e responsabilità del personale addetto alla gestione dei rischi di incidente rilevante ad ogni livello dell'organizzazione. Identificazione delle necessità in materia di formazione del personale e relativa attuazione; coinvolgimento dei dipendenti e del personale di imprese subappaltatrici che lavorano nello stabilimento;»;

b) il punto *v)* della lettera *c)* e' sostituito dal seguente:

«*v)* pianificazione di emergenza: adozione e attuazione delle procedure per identificare le prevedibili situazioni di emergenza tramite un'analisi sistematica, per elaborare, sperimentare e riesaminare i piani di emergenza in modo da far fronte a tali situazioni di emergenza, e per impartire una formazione specifica al personale interessato. Tale formazione riguarda tutto il personale che lavora nello stabilimento, compreso il personale interessato di imprese subappaltatrici;».

Art. 21.

1. All'allegato V al decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) alla sezione 1 le parole: «La Società ha presentato la relazione di cui all'articolo 5, comma 4, del decreto legislativo» sono eliminate;

b) alla sezione 2, la parola: «fabbricante.» e' sostituita dalla seguente: «gestore.»;

c) alla sezione 2, dopo il primo paragrafo e' aggiunto il seguente: «Riportare le autorizzazioni e le certificazioni adottate in campo ambientale dallo stabilimento»;

d) alla sezione 3, e' aggiunto il seguente trattino:

«- riportare una cartografia, in formato A3 secondo una adeguata scala, che metta in rilievo i confini dello stabilimento e delle principali aree produttive, logistiche e amministrative»;

e) alla sezione 4 le parole: «Sostanze e preparati soggetti al decreto del Presidente della Repubblica n. 175/1988» sono sostituite dalle seguenti: «Sostanze e preparati soggetti al decreto legislativo n. 334/1999»;

f) alla sezione 4, prima della colonna: «Nome comune o generico» è inserita la seguente: «Numero CAS o altro indice identificativo della sostanza/ preparato»;

g) alla sezione 7 le parole da: «Le informazioni debbono ...» a: «... desunte dal Rapporto di sicurezza») sono sostituite dalle seguenti: «Le informazioni debbono fare esplicito riferimento ai Piani di emergenza interni di cui all'articolo 11 e ai Piani di emergenza esterni di cui all'articolo 20 del presente decreto. Qualora i Piani di emergenza esterni non siano stati predisposti, il gestore dovrà riportare le informazioni desunte dal Rapporto di sicurezza, ovvero dalla pianificazione di emergenza di cui all'allegato III, lettera *c)*, punto *v)*)»;

h) alla sezione 9, il titolo e' sostituito dal seguente:

«Informazioni per le autorità competenti sugli scenari incidentali con impatto all'esterno dello stabilimento (fare riferimento alle zone individuate nel Piano di emergenza esterno. Quando il PEE non e' stato predisposto o non e' previsto dalla normativa vigente, il gestore fa riferimento al RdS o all'analisi dei rischi).».

Art. 22.

1. All'allegato VII al decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334, le parole: «comma 11» sono costituite dalle seguenti: «comma 10».

Art. 23.

1. I gestori degli stabilimenti che, a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono assoggettati alle disposizioni del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334, di seguito denominato: «decreto legislativo n. 334 del 1999»:

a) inviano la notifica di cui all'articolo 6, comma 2, e la scheda di informazione di cui all'articolo 6, comma 5, del decreto legislativo n. 334 del 1999, nei modi ed ai soggetti indicati allo stesso articolo 6, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto;

b) redigono il documento di cui all'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo n. 334 del 1999 tempestivamente e, in ogni caso, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto;

c) attuano il Sistema di gestione della sicurezza di cui all'articolo 7, comma 2, del decreto legislativo n. 334 del 1999 tempestivamente e, in ogni caso, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, nei modi di cui al suddetto articolo 7, comma 2;

d) inviano il rapporto di sicurezza di cui all'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo n. 334 del 1999 tempestivamente e, in ogni caso, entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto;

e) predispongono il Piano di emergenza interno di cui all'articolo 11 del decreto legislativo n. 334 del 1999 nei modi stabiliti allo stesso articolo 11 tempestivamente e, in ogni caso, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto;

f) trasmettono le informazioni di cui all'articolo 11, comma 4, del decreto legislativo n. 334 del 1999 nei modi stabiliti dallo stesso articolo 11, tempestivamente e, in ogni caso, entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto, ai soggetti individuati dallo stesso comma 4, nonché al Comando provinciale dei Vigili del fuoco competente del territorio.

2. Per le finalità di cui all'articolo 14, comma *5-bis*, del decreto legislativo n. 334 del 1999, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con i Ministri dell'ambiente e della tutela del territorio, dell'interno, della salute, delle attività produttive e per i beni e le attività culturali, previa espressa intesa con la Conferenza unificata, da adottare entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono adottate linee guida in materia di assetto del territorio, per la formazione degli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale e delle relative procedure di attuazione per le zone interessate dagli stabilimenti di cui all'articolo 2, comma 1, del citato decreto legislativo n. 334 del 1999, ad integrazione dei requisiti minimi di sicurezza stabiliti con il decreto adottato ai sensi dell'articolo 14, comma 1, dello stesso decreto legislativo n. 334 del 1999. Dette linee guida tengono conto della necessità di prevedere e mantenere opportune distanze tra gli stabilimenti e le zone residenziali, gli edifici e le zone frequentate dal pubblico, le vie di trasporto principali, le aree ricreative e le aree di particolare interesse naturale o particolarmente sensibili dal punto di vista naturale, nonché tra gli stabilimenti e gli istituti, i luoghi e le aree tutelati ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, ed individuano inoltre:

a) gli elementi che devono essere tenuti in considerazione nel quadro conoscitivo relativo allo stato del territorio, delle componenti ambientali e dei beni culturali e paesaggistici, interessati da potenziali scenari di incidente rilevante;

b) i criteri per l'eventuale adozione da parte delle regioni, nell'ambito degli strumenti di governo del territorio, di misure aggiuntive di sicurezza e di tutela delle persone e dell'ambiente, anche tramite interventi sugli immobili e sulle aree potenzialmente interessate da scenari di danno;

c) i criteri per la semplificazione e l'unificazione dei procedimenti di pianificazione territoriale ed urbanistica, ai fini del controllo dell'urbanizzazione nelle aree a rischio di incidente rilevante.

Art. 24.

1. Dall'attuazione del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri, né minori entrate per la finanza pubblica.

BIBLIOGRAFIA:

- De Marchi B.: “Il rischio ambientale”, il Mulino 2001.
- Zilioli C.: Rivista Giuridica dell’ambiente 1987, pagg. 199-200-202-203-204-205-206-207-208-209.
- Gratani A.: Rivista Giuridica dell’ambiente 1999, pagg. 846-847-848; Ambiente e sviluppo 1999, pagg. 1087-1088-1090-1091.
- Haigh N.: Rivista Giuridica dell’ambiente 1988, pagg. 253-254-255-256-257.
- Kirchsteiger: Rivista Giuridica dell’ambiente 2000, pag. 228.
- Bovino C.: Ambiente e Sviluppo 2006, pagg. 537-538-539-540-541-542.
- Muratori A.: Ambiente e Sviluppo 2007, pagg. 389-390-391-392; Ambiente e sviluppo 2001, pag. 1043.
- Poggiali D.: Ambiente e Sviluppo 2005, pagg. 301-302-303-304.
- Cenerini A.: Rivista Giuridica dell’ambiente 1988, pagg. 267-268-269
- Di Lecce M.: Rivista Giuridica dell’ambiente 1988, pagg. 270-271-272-273-274-275-276.

- Butti L. e Negroni A.: Rivista Giuridica dell'ambiente 2000, pagg. 439-440-441.
- Landi G.: Ambiente e Sviluppo 2005, pagg. 431-432-433-434-435.
- De Leonardis F.: "La corte accentra la gestione del rischio di incidente rilevante", nota a sentenza Corte costituzionale n. 135/2005, in Giur. Cost. 3/2005, pagg. 2163-2164-2165-2166-2167-2168-2169.
- Marini F.S.: "In tema di competenze in materia di sicurezza e ambiente", nota a sent. Corte costituzionale n. 407/2005, in Giur. Cost., 4/2002, pagg. 2949-2950-2951-2952-2953-2954-2955-2956-2957.
- Landi G. e Mariotti C.: Ambiente e sviluppo 2000, pagg. 757-758-759.
- Culotta A.: Rivista giuridica dell'ambiente 1989, pagg. 247-248-249-250-251.
- Amendola G.: Rivista giuridica dell'ambiente 1989, pagg. 253-254-255-256-257
- Borlenghi R.: "I sistemi di gestione della salute e della sicurezza: le aziende a rischio di incidente rilevante, la norma OHSAS 18001, l'analisi di sicurezza, i sistemi integrati di gestione", Milano, 2002;
- Peccolo G.: "Le industrie a rischio di incidente rilevante da sostanze pericolose: profili nazionali e esperienze straniere", Venezia, 1997.
- Cecchetti M.: "La disciplina giuridica della tutela ambientale come diritto dell'ambiente".
- Forestieri G.C.- Gilardoni A.: "Le imprese e la gestione del rischio ambientale: profili aziendali, giuridici e assicurativi", Milano, 1999.

SITOGRAFIA:

- www.parlamento.it
- www.federalismi.it