



Commenti all'“Indagine realizzata nell'ambito del progetto di monitoraggio prevenzione e informazione per la mitigazione dei rischi naturali e antropici Ecosistema rischio” effettuata da Legambiente.

Si premette che solo il 29% dei comuni nei quali è presente almeno un insediamento industriali suscettibile di causare incidenti rilevanti ha risposto al questionario di Legambiente, per cui i risultati dell'inchiesta sono da considerarsi parziali, in quanto descrivono solo un terzo delle realtà territoriali.

in sintesi dal dossier si rileva che:

- 1) nel 49% circa dei comuni intervistati, vi sono, nelle “aree di danno”, strutture vulnerabili e/o sensibili (es. scuole, centri commerciali, strutture ricettive turistiche, ecc) e/oe reti ferroviarie, nodi viabilistici, ecc;
- 2) non tutti i comuni intervistati hanno recepito la scheda informativa sullo stabilimento redatta dal gestore dell'impianto (obbligatoria per legge), che costituisce la base per l'attività di informazione alla popolazione (obbligatoria per legge) oltre che per la redazione del documento ERIR (compatibilità territoriale);
- 3) di questi Comuni, non tutti hanno predisposto la planimetria del territorio limitrofo agli stabilimenti, necessaria per quantificare la presenza delle categorie territoriali (A, B, C, D, E, F dalle aree di tipo residenziale alle aree di tipo industriale) all'interno delle “aree di danno”: In questi casi viene quindi a mancare la localizzazione delle aree vulnerabili e/o sensibili rispetto ai possibili effetti degli incidenti rilevanti che possono potenzialmente fuoriuscire dagli stabilimenti (effetti dovuti ad esempio all'irraggiamento termico o agli effetti legati alla tossicità);
- 4) la percentuale di comuni che ha svolto attività di informazione alla popolazione (obbligatoria per legge), varia significativamente da regione a regione: si passa da regioni virtuose come la Lombardia, in cui la percentuale di comuni adempienti è pari al 100% a regioni in cui tale percentuale si abbassa al 50% (Friuli Venezia Giulia) fino alla Campania, dove la percentuale scende drasticamente al 33%;
- 5) molto variabile sul territorio risulta anche la percentuale di comuni che attiva forme di collaborazione con le organizzazioni di volontariato per le attività di informazione sul rischio alla popolazione;
- 6) ancora piuttosto bassa sembra essere la percentuale dei comuni che richiedono l'attivazione di attività addestrative connesse al Piano di emergenza esterno, finalizzate ad una migliore integrazione delle strutture ed enti deputati all'attivazione del modello di intervento in caso di incidente rilevante.

C'è da evidenziare che le statistiche relative agli aspetti contenuti nella scheda di rilevamento, non sono collegate alle dimensioni del comune. Diversi impianti RIR, infatti, sono localizzati in comuni anche molto piccoli, non dotati di pianta organica. Il quadro delineato infatti, potrebbe con ragionevole probabilità,

essere dovuto, almeno in parte, ai limi strutturali di tipo dimensionale che non permettono l'attivazione di expertise endogeno in una tematica di non semplice comprensione ed articolazione normativa. Il collegare statisticamente i dati tecnici rilevati con le dimensioni del comune potrebbe permettere di ipotizzare la fattibilità di attivare modelli virtuosi basati sull'unione di più comuni e l'attivazione di forme di tutoraggio specifico/specialistico ad opera, ad esempio, di strutture che la CGIL ha già ipotizzato a livello territoriale (vedi il COPS proposto dalla Consulta NPC).

In aggiunta al rapporto, si fa notare che la scheda informativa sullo stabilimento redatta dal gestore dello stabilimento, pur essendo una scheda semplificata, presenta comunque un certo livello di difficoltà data la natura tecnico-specialistica dei dati essenziali in essa riportati. Essa, tuttavia, costituisce la base sia per l'attività di informazione alla popolazione sia per la redazione del documento ERIR, con il quale il sindaco valuta la compatibilità territoriale tra le aree di danno attese e la categorizzazione del territorio limitrofo ai sensi del D.M LL.PP. del 9 maggio 2001.

Appunto della Consulta NPC sul controllo delle Attività a Rischio di Incidente Rilevante

Ruoli e competenze, stato e cronologia essenziale: dallo stato alle regioni, la guerra dei prefetti e la procedura d'infrazione "per mancata adozione dei piani di emergenza esterna"

Secondo le varie norme nazionali che hanno recepito le direttive europee, dopo un periodo transitorio iniziale, nel quale i controlli sulle aziende a maggior rischio (Art. 8) dovevano essere svolti dal Ministero dell'Interno per tramite del CTR gestito dalla Direzione regionale dei VVF, il ruolo centrale dei controlli sulla materia avrebbe dovuto passare alle Regioni, ai sensi del D.lgs. 112/98 che cita testualmente:

<p>Art. 72. Attività a rischio di incidente rilevante</p>	<p>1. Sono conferite alle regioni le competenze amministrative relative alle industrie soggette agli obblighi di cui all'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 17 maggio 1988, n. 175, l'adozione di provvedimenti discendenti dall'istruttoria tecnica, nonché quelle che per elevata concentrazione di attività industriali a rischio di incidente rilevante comportano l'esigenza di interventi di salvaguardia dell'ambiente e della popolazione e di risanamento ambientale subordinatamente al verificarsi delle condizioni di cui al comma 3 del presente articolo.</p> <p>2. Le regioni provvedono a disciplinare la materia con specifiche normative ai fini del raccordo tra i soggetti incaricati dell'istruttoria e di garantire la sicurezza del territorio e della popolazione.</p> <p>3. Il trasferimento di cui al comma 1 avviene subordinatamente all'adozione della normativa di cui al comma 2, previa attivazione dell'Agenzia regionale protezione ambiente di cui all'articolo 3 del decreto-legge 4 dicembre 1993, n. 496, convertito con modificazioni dalla legge 21 gennaio 1994, n. 61, e a seguito di accordo di programma tra Stato e regione per la verifica dei presupposti per lo svolgimento delle funzioni, nonché per le procedure di dichiarazione.</p>
---	---

Ai sensi del comma 3 dell'art.72, quindi, il passaggio alle regioni delle competenze relative alle industrie a maggior rischio, necessita del verificarsi di tre condizioni:



- la Regione deve istituire l'Agenda Regionale per la Protezione Ambientale (ARPA),
- la Regione deve promulgare la Legge Regionale di recepimento del d.lgs 334/99 (Seveso II)
- deve esistere un accordo di programma quadro con lo Stato per la verifica dei presupposti per lo svolgimento delle funzioni.

In base a quanto previsto dal 112/98 alcune regioni con alto numero di impianti RIR sul proprio territorio, hanno iniziato a fare il percorso previsto. In particolare la regione Lombardia (L.R. 27 novembre 2001 n.19), la regione Emilia Romagna (L.R. n.26 del 17 dicembre 2003) e la regione Marche (L.R. n.18 del 4 ottobre 2004).

Il percorso della legge regionale della Lombardia è emblematico: il passaggio dell'art.8 dallo Stato (Ministero Interno-Prefetture – VVF) alla regione, fatta la legge regionale specifica e istituita l'ARPA, aveva, come unico tassello mancante, l'accordo di programma previsto tra Stato (presidenza del Consiglio dei ministri con D.P.C.M.) e Regione. L'accordo avrebbe dato validità alla legge regionale. In particolare la legge regionale n.19, prevede, per gli impianti di tipo "art.8" le competenze delle provincie e per quelli di tipo "art. 6" è previsto lo svolgimento dell'istruttoria relativa al rapporto di sicurezza. La piena validità della legge regionale è stata sancita anche dalla Corte Costituzionale con la Sentenza N.407 del 26 luglio 2002 nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, 4, comma 2, 5, commi 1 e 2, della legge della Regione Lombardia 23 novembre 2001, n. 19 (Norme in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti). Il 22 luglio 2003, è stato firmato l'accordo di programma quadro Stato-Regione Lombardia previsto dall'art.72 del d.lgs 112/98 ed a livello regionale è stata realizzata una D.d.G. che ha preso d'atto dell'accordo di programma, con delibera di giunta regionale del 15 settembre 2003 n.14259. Nel frattempo, a dicembre 2003 è uscita la direttiva 2003/105/CE (Seveso III) che ha modificato la precedente 96/82/CE (Seveso II) tenendo conto delle esperienze acquisite negli incidenti di Tolosa (F), Enschede (NL) e Baia Mare (RM).

La Regione Lombardia, nel frattempo, si è dotata di tutta una struttura qualificata per coordinare le istruttorie degli impianti art.8.

Tuttavia, i Prefetti del Ministero Interno hanno dato battaglia per riprendersi la competenza sugli impianti art.8, riuscendo nell'intento. Infatti la Corte dei Conti, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità dell'accordo di programma tra lo Stato e la Regione Lombardia, concernente il conferimento alla regione medesima delle competenze amministrative in materia di incidenti rilevanti, **ha ribadito tra l'altro la necessità della prevista emanazione di apposito D.P.C.M. che stabilisca anche la decorrenza dell'esercizio da parte delle regioni delle funzioni conferite** (Corte dei Conti, Deliberazione n.11/2005/P Sezione del Controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato – **Adunanza del Collegio 7 luglio 2005**).

Anche le leggi regionali dell'Emilia Romagna (sentenza corte costituzionale n.214/2005) e delle Marche (sentenza corte costituzionale n.32/2006) sono di fatto annullate per quanto attiene proprio le competenze delle provincie in materia di direttiva Seveso.

Nel frattempo esce il Decreto legislativo 21 settembre 2005, n.238 che recepisce la direttiva Seveso III.

Con nota del Ministero dell'Interno 20 febbraio 2007. prot. 3268 alla Regione Lombardia, nelle more del pieno conferimento delle funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni, a causa della non

emissione del DPCM attuativo richiesto dall'Art. 72 del d.lgs 112/98, **il Ministero degli Interni (i.e. i VVF) si riprende di diritto il controllo degli Art. 8.**

Nell'ottobre 2007 (il 29 ottobre 2007), viene approvato uno schema di raccordo tra il Ministero Interno (VVF) e la Regione Lombardia, per il ripristino delle attività del CTR e per una collaborazione per gli impianti art. 8. Sempre nell'ottobre 2007, la Commissione Europea attiva due procedure di Infrazione (IP/2007/1534 ed IP/08/526) per violazione dell'art.11 della direttiva 96/82/CE (Deferimento dell'Italia alla Corte di giustizia per la mancata adozione di piani di emergenza esterna per le ARIR).

Gli accordi di programma dovranno garantire la verifica dei presupposti per lo svolgimento delle funzioni amministrative da parte delle regioni anche con riferimento ai previsti raccordi con le funzioni dei Comitati Tecnici Regionali per la prevenzione incendi.

In particolare presso la Presidenza del Consiglio – Dipartimento per gli Affari Regionali – Ufficio per il Federalismo Amministrativo si sta elaborando un accordo quadro a cui gli accordi di programma delle singole regioni dovranno fare riferimento.

Punti critici del settore

- Adeguata preparazione dei tecnici incaricati rispetto agli impegni richiesti dalla normativa;
- Adeguata capacità di controllo periodico e del rispetto delle prescrizioni emesse in fase di controllo;
- Spostare l'attenzione dalla gestione dell'emergenza alla prevenzione;
- Fare in modo che i rapporti con gli altri enti competenti sulla materia siano improntati più sullo spirito collaborativo che sulla conflittualità di competenza;
- Superare il ritardo del recepimento della Seveso III (N.B. emessa dalla UE nel 2003, ed in Italia nel 2005) dal punto di vista normativo;
- Sanare in gap legato al coinvolgimento ed alla consultazione della popolazione (PEE, Accessibilità degli RdS, Schede Informazione, Nuovi Stabilimenti o Modifiche di quelli esistenti) attualmente non adeguati allo spirito della normativa europea.



Quadro cronologico

Luglio 1982	Direttiva 82/501/CEE del Consiglio , del 24 giugno 1982 <i>sui rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali.</i> (G.U. della Comunità Economica Europea n. L 230 del 5 agosto 1982)	Emissione da parte CEE della cosiddetta Direttiva Seveso (I) a seguito dell'incidente di Seveso
Maggio 1988	Decreto del Presidente della Repubblica, 17 maggio 1988, n. 175 <i>Attuazione della direttiva CEE n. 82/501, relativa ai rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali, ai sensi della legge 16 aprile 1987, n. 183.</i> (G.U. 31 maggio 1991, n. 126)	Preceduto da Lettere, Circolari e Decreti è questa la prima Norma di riferimento in risposta alla Direttiva Seveso CEE. Vengono riconosciute 3 categorie a moderato, medio ed alto rischio che, per le modalità di autodichiarazione vengono rispettivamente chiamate "Dichiarazione semplificata", "Dichiarazione completa" e "Notifica".
Marzo 1989	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 31 marzo 1989 <i>Applicazione dell'articolo 12 del DPR 17 maggio 1988, n. 175, concernente rischi rilevanti connessi a determinate attività industriali.</i> (G.U. 21 aprile 1989, n. 93 - Suppl. Ordinario)	E' il decreto attuativo del DPR 175/88 che specifica le modalità di presentazione, dei contenuti e dei controlli sulle ARIR.
Dicembre 1996	Direttiva 96/82/CE del Consiglio del 9 dicembre 1996 <i>sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose.</i> (G.U. delle comunità europee N. L 10/13 del 14 gennaio 1997)	Emissione da parte Commissione Europea della cosiddetta Direttiva Seveso II. Differisce dalla Seveso I soprattutto perché si basa fortemente su tipologie e quantitativi di sostanze, indipendentemente dalle lavorazioni e fissa i termini di revisione dei rapporti di sicurezza e ispezioni.
Maggio 1997	Legge 19 maggio 1997 n. 137 <i>Sanatoria dei decreti-legge recanti modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 17 maggio 1988, n. 175, relativo ai rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali.</i> (G.U. 26 maggio 1997, n. 120)	Il DPR 175/88 è stato per anni reiterato mediante Decreti-Legge. La Legge 137/97 sostituisce ed abroga i DL, non convertiti, che hanno prorogato negli anni la validità del DPR 175/88. Elenco dei DL: 30 giugno 1993, n. 212; 30 agosto 1993, n. 330; 29 ottobre 1993, n. 429; 28 dicembre 1993, n. 542; 26 febbraio 1994, n. 134; 29 aprile 1994, n. 257; 27 giugno 1994, n. 414; 27 agosto 1994, n. 514; 28 ottobre 1994, n. 601; 28 dicembre 1994, n. 723; 25 febbraio 1995, n. 55;



		29 aprile 1995, n.140; 29 aprile 1995, n. 141; 28 giugno 1995, n. 256; 28 giugno 1995, n. 257; 28 agosto 1995, n. 358; 28 agosto 1995, n. 359; 27 ottobre 1995, n. 445; 23 dicembre 1995, n. 546; 30 dicembre 1995, n. 568; 26 febbraio 1996, n. 81; 28 febbraio 1996, n. 94; 26 aprile 1996, n. 217; 29 aprile 1996, n.231; 25 giugno 1996, n.335; 8 agosto 1996, n.443.
Marzo 1998	Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112 - Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59. (G.U. 21 aprile 1998, n. 92 – Suppl. Ordinario n. 77) (Rettifica G.U. 21 maggio 1997, n.116)	Questo dl fissa i termini per il conferimento delle competenze (decorrenza e trasferimento di beni e risorse finanziarie) sulle ARIR ad alto rischio alle Regioni, altrimenti di competenza del Ministero degli Interni (i.e. VVF). Tale trasferimento si doveva attuare entro il 31/12/2000. In particolare l'art.72 è relativo alle attività a rischio di incidente rilevante e definisce le condizioni per il trasferimento delle competenze sui rischi rilevanti dallo Stato alle Regioni (legge regionale, attivazione dell'Agenzia regionale protezione ambiente, accordo di programma tra Stato e regione per la verifica dei presupposti per lo svolgimento delle funzioni)
Agosto 1999	Decreto Legislativo 17 agosto 1999, n. 334 <i>Attuazione della direttiva 96/82/CE relativa al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose.</i> (G.U. 28 settembre 1999, n. 228 - Suppl. Ordinario)	Recepisce la Direttiva Seveso (II). Modifica quantitativi e tipologie delle sostanze. Introduce la valutazione dei quantitativi di sostanze sulla base delle caratteristiche di pericolosità delle stesse (es. frasi di rischio delle schede di sicurezza). Introduce i controlli sui Sistemi di Gestione della Sicurezza (SGS)
Agosto 2000	Decreto del Ministero dell'Ambiente, 9 agosto 2000 <i>Linee guida per l'attuazione del sistema di gestione della sicurezza.</i> (G.U. n. 195 del 22 agosto 2000, Serie Generale)	E' un decreto molto importante, che definisce la politica di prevenzione degli incidenti rilevanti per le industrie e rischio, i requisiti generali, la struttura ed i contenuti tecnici del sistema di gestione della sicurezza
Maggio 2001	Decreto del Ministero dei Lavori Pubblici, 9 maggio 2001 <i>Requisiti minimi di sicurezza in materia di pianificazione urbanistica e territoriale</i>	E' il decreto di fondamentale importanza, in attuazione dell'art.14 dle D.lgs 334/99. In questo decreto la pianificazione urbanistica è verificata rispetto ai parametri del rischio così come



	<p><i>per le zone interessate da stabilimenti a rischio di incidente rilevante.</i> (G.U. n. 138 del 16 giugno 2001, Supplemento Ordinario)</p>	<p>definiti nei rapporti di sicurezza, e sono identificati criteri univoci ed oggettivi per la conseguente verifica della compatibilità degli stabilimenti con il territorio. Si integra così il fattore rischio nelle procedure di pianificazione esistenti.</p>
<p>Novembre 2001</p>	<p>Legge Regionale 27 novembre 2001 n.19 (Lombardia) <i>Norme in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti.</i> (BURL 27 novembre 2001, n. 48)</p>	<p>Viene emessa la legge regionale n.19 per l'attuazione del passaggio del controllo delle ARIR dallo Stato alla regione lombardia.</p>
<p>Inizia la guerra con gli apparati prefettizi dello Stato (ministero interno e VVf) per cui la legge regionale della Lombardia emessa in ottemperanza all'art.72 del dl112/98, pur dichiarata valida dalla Corte costituzionale, viene impugnata dal Ministero Interno per tramite della Corte dei Conti.</p> <p>INIZIA LO STALLO DELLE COMPETENZE IN MATERIA DI CONTROLLO RIR E SI ARRESTA IL PROCESSO DI DEVOLUTION IN MATERIA DALLO STATO ALLE REGIONI.</p> <p>In regione Lombardia viene smantellata la struttura che si occupa di rischio industriale e vengono dissipate così le relative competenze.</p>		
<p>Dicembre 2003</p>	<p>Direttiva 2003/105/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2003 <i>che modifica la direttiva 96/82/CE del Consiglio sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose.</i> (G.U. dell'Unione europea, L 345/97 del 31.12.2003)</p>	<p>Viene emessa la direttiva europea Seveso III, adeguando i contenuti normativi di riferimento sui RIR, sulla base delle esperienze derivate da alcuni incidenti occorsi (Tolosa (F), Enschede (NL) e Baia Mare (RM)).</p>
<p>Settembre 2005</p>	<p>Decreto Legislativo 21 settembre 2005, n. 238 Recepimento a livello nazionale della cosiddetta Seveso III <i>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</i> (G.U. n. 271 del 21 novembre 2005 - Supplemento Ordinario n. 189)</p>	<p>Nel frattempo le Prefetture si riappropriano delle competenze in materia di ARIR.</p>
<p>febbraio 2005</p>	<p>D.P.C.M. 25 febbraio 2005 (S.O. n.40 alla G.U. n.62 del 16 marzo 2005) Pianificazione dell'emergenza esterna</p>	<p>Il documento è indirizzato agli operatori di settore appartenenti alle Prefetture, alle Regioni e agli Enti locali e della protezione civile che si occupano di pianificazione</p>



	degli stabilimenti industriali a rischio d'incidente rilevante	d'emergenza nell'ambito della gestione del rischio industriale, nonché ai gestori degli stabilimenti a rischio di incidente rilevante per i quali è previsto l'obbligo della predisposizione del PEE,
Novembre 2006	Linee guida per l'informazione alla popolazione sul rischio industriale (Presidenza del Consiglio dei ministri)	Sono le linee guida predisposte dal Dipartimento della Protezione Civile in collaborazione con i ministeri competenti
Febbraio 2007	Nota del Ministero dell'Interno alla regione Lombardia 20 febbraio 2007 - prot. n. 3268	Viene ricostituito il Comitato Tecnico Regionale in quanto non è stato emesso il DPCM attuativo richiesto dall'Art. 72 del d.lgs 112/98. Di fatto la nota sancisce che il Ministero degli Interni (i.e. i VVF) si riprende di diritto il controllo degli Art. 8 (ARIR più a rischio).
<u>Ottobre 2007</u>		
<u>la Commissione Europea, attiva due procedure di Infrazione (IP/2007/1534 ed IP/08/526) per violazione dell'art.11 della direttiva 96/82/CE <i>Deferimento dell'Italia alla Corte di giustizia per la mancata adozione di piani di emergenza esterna per le ARIR.</i></u>		
Attualmente sembra sia in via di definizione un accordo di programma quadro presso la PCM – Dipartimento affari regionali ed in alcune regioni, sembrano in corso di definizione Protocolli d'Intesa tra Prefetture e Regione per il controllo della ARIR		