

ANALISI DELLE CORRELAZIONI TRA LE PROCEDURE DI VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE E GLI OBBLIGHI DELLA NORMATIVA SEVESO

**Lo Presti G. 1; D'Anna M.L. 1; Vasile D'Agostino M. 1; Ceci P. 2; Fardelli A. 2; Floridi E. 2
1 Divisione Rischi Industriali - Direzione Generale Salvaguardia Ambientale -- Ministero
dell'Ambiente e della Tutela del territorio, Via Cristoforo Colombo, 44 – ROMA 00147 Italia
2 Istituto Inquinamento Atmosferico – Consiglio Nazionale delle Ricerche,
Via Salaria Km 29,300 C.P. 10 - Monterotondo Stazione (RM) – 00016 Italia**

SOMMARIO

Il D.Lgs. 334/99 di recepimento della direttiva 96/82/CE, nota come direttiva Seveso, relativa al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose, prevede, per alcuni aspetti procedurali, alcune connessioni con la normativa concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti. Tali connessioni sono relative, in particolare, sia alla valutazione precedente al rilascio della concessione edilizia, da parte dell'autorità competente, dei progetti di nuovi stabilimenti, modifiche agli stessi e creazione di nuovi insediamenti attorno agli stabilimenti esistenti, sia delle relative procedure di consultazione della popolazione, che deve essere messa in grado di esprimere il proprio parere in merito. Scopo del presente articolo è quello di illustrare,, in relazione a quanto dettato dal D.Lgs. 334/99 e s.m.i., i termini e le modalità con cui le procedure autorizzative e di consultazione della popolazione si coordinano con quelle previste dalla normativa VIA, nonché riportare le possibili criticità che emergono e le correlazioni tra le due normative di riferimento.

1.0 INTRODUZIONE

Il D.Lgs. 334/99 prevede che il gestore che vuole realizzare un nuovo stabilimento in cui siano presenti sostanze pericolose in quantità uguali o superiori a quelle indicate nell'Allegato I, parti 1 e 2, colonna 3, del decreto, o realizzare modifiche con aggravio del preesistente livello di rischio come individuate ai sensi dell'art.10, comma 1, del medesimo decreto, deve presentare all'autorità preposta – ossia al Comitato Tecnico Regionale (CTR) territorialmente competente - un rapporto preliminare di sicurezza al fine di ottenere il Nulla Osta di Fattibilità (NOF), che costituisce condizione necessaria per il rilascio della concessione edilizia.

Nelle more dell'applicazione dell'art. 72 del D.Lgs. 112/98, i CTR hanno il compito di svolgere le istruttorie sui suddetti rapporti, esprimendo il proprio parere positivo, eventualmente condizionato, e rilasciando il NOF, oppure un parere negativo, formulando la proposta di divieto di costruzione.

A seguito del rilascio del NOF e prima di dare inizio all'attività, il gestore deve ottenere il Parere Tecnico Conclusivo (PTC) presentando al CTR un Rapporto Definitivo di Sicurezza (RDdS) relativo al progetto particolareggiato ed ottenuto integrando eventualmente quello preliminare. Nell'atto che conclude l'istruttoria il CTR può esprimere parere positivo, con eventuali prescrizioni integrative, o prevedere il divieto di inizio di attività.

Anche la valutazione dell'impatto ambientale, che individua, descrive e valuta gli effetti diretti e indiretti di un progetto su fattori quali l'uomo, la fauna e la flora, il suolo, l'acqua, l'aria, il clima e il paesaggio, si colloca in un momento preliminare dell'iter autorizzativo per ciascun caso soggetto, in particolare per la realizzazione di nuovi impianti o di modifiche sostanziali, spesso ma non sempre coincidente con quelli soggetti alla normativa Seveso.

Oltre i diversi ambiti di applicazione delle normative in questione, ricordiamo che tra i principali obiettivi comuni alle direttive comunitarie di riferimento delle normative in materia di Seveso e di VIA possono riassumersi in estrema sintesi i concetti di "prevenzione" e di "partecipazione".

1.1 Gli ambiti di applicazione

Una considerazione particolare merita di essere fatta in relazione alle ipotetiche condizioni poste, sul piano tecnico, all'interfaccia tra procedura VIA e procedura Seveso, sulla quale si tende spesso ad equivocare in merito alla collocazione e alla reciproca valenza delle espressioni attinenti alla sicurezza degli impianti soggetti ad entrambe le discipline.

Mentre infatti la normativa in materia di VIA prende in considerazione le categorie di opere e, solo per talune di esse, è legata al superamento di fissate soglie, la normativa Seveso è relativa alla presenza di determinate sostanze pericolose in quantitativi superiori a specifiche soglie.

Inoltre alcune opere soggette a VIA sono individuate in relazione alla capacità produttiva (massima di targa, effettivamente installata o da installare come da progetto proposto) dell'impianto stesso, mentre l'assoggettabilità alla Seveso è legata ad una presenza - reale o prevista - "statica" della sostanza pericolosa. In particolare si evidenzia anche che per le opere "stoccaggi" soggette a VIA, che sono caratterizzate da una capacità complessiva superiore ad una fissata soglia, quest'ultima è espressa in volume (metri cubi): nella normativa Seveso, invece, le quantità limite ai fini dell'applicazione sono espresse in massa (tonnellate).

In generale l'insieme delle opere soggette a VIA è più ampio di quelle soggette a Seveso, a parte alcune categorie di stoccaggi, quali GPL, assoggettati al D.Lgs. 334/99, che risultano al disotto delle soglie e al di fuori delle caratteristiche della stessa tipologia di impianti soggetti alla normativa VIA nonché impianti chimici non integrati che possono essere soggetti alla Seveso e non alla VIA..

In tali casi non si verificano quindi sovrapposizioni procedurali, né quindi l'opportunità di un coordinamento, fermo restando che alcuni obblighi relativi ad entrambe le normative devono comunque essere assicurati, quali in particolare la pubblica consultazione e l'informazione del pubblico.

1.2 La prevenzione

Riguardo al primo aspetto individuato tra i principali obiettivi comuni ai due riferimenti normativi già a livello comunitario, si rileva che la prevenzione dell'inquinamento e degli impatti negativi nei diversi comparti ambientali nel caso della normativa VIA, e la prevenzione del rischio di incidente rilevante nel caso della normativa Seveso, comportano entrambe la necessità di valutazioni preliminari alla possibilità di realizzare opere ed interventi di modifica di impianti che possono avere, nelle diverse accezioni dei due ambiti normativi, rilevanti effetti sull'ambiente e sulla salute.

Tali valutazioni devono essere effettuate in una fase sufficientemente anticipata anche in termini progettuali, tale da consentire nel caso della VIA anche di valutare diverse alternative progettuali (compresa l'"opzione 0", che può a volte comportare anche impatti negativi), ma anche abbastanza dettagliata, soprattutto per l'applicazione delle procedure Seveso ai fini dell'esame del rapporto di sicurezza, da consentire di analizzare impatti e scenari di rischio.

Si osserva che, nell'ambito temporale, il parere espresso dalla procedura VIA attiene generalmente alla fase "di massima", situato quindi tra il "progetto preliminare" o di fattibilità, ancora troppo indeterminato per la definizione e quantificazione degli specifici impatti, e il "progetto esecutivo" che presenta un livello di dettaglio eccessivamente definito le cui modifiche risulterebbero inutilmente onerose. In alcuni casi particolarmente semplici (come le centrali a gas naturale) o urgenti (come le opere pubbliche cosiddette strategiche della "legge obiettivo") la VIA si applica invece alla fase "preliminare", come pure sembra nell'orientamento del recente D.Lgs 152/06.

La fase progettuale "di massima" è comunque la più adeguata per consentire una valutazione sufficientemente approfondita, ma non eccessivamente vincolata da scelte già avanzate.

In effetti, normalmente il progetto non sarà fatto proseguire oltre tale fase senza il parere positivo di VIA in quanto nelle successive fasi progettuali aumenta significativamente e irreversibilmente l'impegno di risorse necessarie all'avanzamento del progetto e non sarebbe imprenditorialmente giustificata la progressione dei costi finanziari e dell'assunzione degli impegni commerciali necessari (con licenziatari, fornitori di materie

prime, acquirenti dei prodotti, ecc.), in assenza di chiare indicazioni sulla effettiva possibilità di condurre il progetto a buon fine.

Il comma 5, art. 4 del D.P.C.M. 27 dicembre 1988 prevede in particolare che venga allegato il rapporto di sicurezza di cui al D.Lgs. n. 334/99 per gli impianti industriali che ne siano soggetti, in sostituzione degli stessi contenuti richiesti per il quadro di riferimento progettuale.

E' evidente, da ciò, che questo costituisca il primo momento di coordinamento tra le due procedure, in quanto la procedura di VIA potrà tener conto di un giudizio sulla sicurezza dell'impianto nella fase di esame di un progetto rappresentativo di scelte fondamentali e di base, quali la scelta del sito, la tecnologia utilizzata, le scelte impiantistiche, la capacità produttiva, l'entità degli stoccaggi, le modalità di trasporto, ecc., e che potrà considerarsi di natura e dettaglio congruente con quello che è necessario sottoporre alla fase NOF della procedura Seveso.

A tale proposito va innanzitutto chiarito il fatto che il progetto di una realtà complessa, come quella di un'attività industriale, specialmente in presenza di lavorazioni di processo, ha una significativa estensione temporale, con un'articolazione in varie fasi, collocate nel tempo in termini sequenziali o parzialmente sovrapposte. In merito, è di riferimento ed esplicazione la norma UNI 10672 "Procedure di garanzia della sicurezza nella progettazione di impianti di processo a rischio di incidente rilevante".

Del resto, lo stesso legislatore ha avuto ben chiara questa esigenza, laddove ha previsto riguardo alla normativa Seveso, nel prosieguo del progetto e con attinenza ai pareri sulla sicurezza e sulla prevenzione antincendio, un meccanismo articolato che prevede una prima espressione preliminare, seppure su basi avanzate, in sede di rilascio del nulla osta di fattibilità, propedeutico all'inizio della costruzione dell'impianto, ed una espressione finale per la procedura Seveso e per il rilascio del certificato di prevenzione antincendio, propedeutico all'avviamento dell'impianto.

D'altra parte, così come chiaramente evidenziato dalla stessa norma UNI 10672, i primi studi di sicurezza che possono essere tecnicamente condotti con i livelli di dettaglio e il grado di determinazione richiesto ai fini della procedura Seveso nella sua interezza sono quelli legati alla conduzione e alla conclusione della fase di "Ingegneria di processo e dei sistemi".

E' altrettanto evidente che gli eventuali pareri espressi successivamente nell'ambito della procedura Seveso, a fronte di analisi e valutazioni di maggior dettaglio e basandosi su un insieme informativo ben più ampio e consolidato, potrebbero condurre a prescrizioni ulteriori e diverse ai fini della sicurezza dell'impianto.

Il momento in cui quindi si rileva una possibile coincidenza tra le due procedure ai fini della prevenzione (degli impatti in genere da una parte, e dei rischi incidentali dall'altra) può essere individuata nella fase propedeutica alla approvazione del progetto di massima, identificabile con la fase di valutazione di impatto ambientale e quella di esame ai fini del parere preliminare per il nulla osta di fattibilità (NOF).

1.3 La partecipazione

Ricordiamo che la "partecipazione", intesa nelle diverse fasi di "informazione" e di "consultazione", costituisce un elemento ricorrente e costante delle direttive comunitarie in materia ambientale, in linea con la Convenzione di Aarhus sottoscritta nel '98 dalla Comunità europea, finalizzata a garantire il diritto di partecipazione del pubblico alle attività decisionali relative alle attività che possono avere effetti rilevanti sull'ambiente.

Sul concetto e definizione di pubblico si può fare riferimento alla Convenzione di Aarhus del 23-25 giugno 1998 per l'accesso all'informazione, in cui il pubblico è identificato in "una o più persone fisiche o legali ... le loro associazioni, *organizzazioni o gruppi*"; la stessa convenzione identifica il "pubblico interessato" quale il "pubblico danneggiato, che presumibilmente può essere danneggiato, o che può avere interesse in procedimenti ambientali ... *organizzazioni non governative per la promozione della tutela dell'ambiente ...*".

Analogamente per la normativa comunitaria in materia di VIA inoltre si intende per "pubblico" "una o più persone fisiche o giuridiche nonché ai sensi della legislazione o prassi nazionale, le associazioni o gruppi di

tali persone"; e per "pubblico interessato" il "pubblico che subisce o può subire gli effetti delle procedure decisionali in materia ambientale (...) o che ha interesse in tali procedure; (...) le organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente e che soddisfano i requisiti di diritto nazionale si considerano portatrici di siffatto interesse".

Nell'ambito della normativa comunitaria in materia di Seveso sono pure presi in considerazione gli aspetti relativi alla informazione/consultazione di pubblico e popolazione ma manca una definizione puntuale dei termini.

Ricordiamo infine la direttiva 2003/35/CE che inserisce una coerente accezione e modalità dettagliate per la partecipazione del pubblico nelle decisioni in materia di VAS, VIA e IPPC.

La partecipazione del pubblico costituisce quindi un aspetto fondamentale che caratterizza la procedura di VIA ed è requisito determinante per la sua corretta applicazione, come pure è espressamente previsto nella normativa Seveso, sia nei confronti delle amministrazioni pubbliche, sia della popolazione potenzialmente coinvolta in caso di incidente, sia in generale nei casi in cui la pubblica consultazione deve potersi esprimere in ordine alla costruzione di nuovi stabilimenti o di modifiche, nonché di nuovi insediamenti ed infrastrutture attorno agli stabilimenti esistenti.

Purtroppo ci troviamo in un contesto in cui storicamente si è prodotta nell'opinione pubblica una rilevante diffidenza, spesso giustificata, sia nella buona fede degli operatori che investono in nuove iniziative imprenditoriali, sia nella capacità di efficace prevenzione e controllo da parte delle Pubbliche Amministrazioni e organismi pubblici preposti alla gestione del territorio e alla tutela della salute e delle risorse ambientali.

Ciò comporta spesso un'estrema difficoltà di relazioni tra mondo imprenditoriale e opinione pubblica, sempre più sensibile al problema della salvaguardia dell'ambiente in cui vive, e innesca a volte contrapposizioni gravi e apparentemente insanabili anche tra le legittime esigenze occupazionali ed imprenditoriali di sviluppo industriale da una parte, ed il prioritario diritto alla salute e alla tutela dell'ambiente dall'altra.

L'esperienza di questi anni porta a considerare che solo una trasparente politica di informazione corretta può superare tali legittime contrapposizioni:

- da parte degli operatori deve essere sviluppata una nuova capacità di dialogo e di trasparenza, pubblicizzando gli impegni ambientali e le scelte e comportamenti virtuosi;
- da parte degli organismi di prevenzione deve essere assicurata la garanzia di un esame oggettivo e scientifico della documentazione disponibile, compresa l'attenta considerazione delle preoccupazioni e aspettative locali;
- da parte della popolazione interessata deve essere sviluppata una più informata e consapevole partecipazione nelle varie fasi del processo propositivo e realizzativo di un intervento sul territorio, con la capacità di individuare le reali problematiche connesse agli interessi pubblici coinvolti (dalla salute alla salvaguardia delle risorse).

L'informazione e la partecipazione, quindi, devono essere un'opportunità da cogliere al fine di comporre interessi diversi, superare contrapposizioni e incomprensioni aprioristiche, migliorare concretamente la progettazione,

Premesso ciò, viene nel seguito illustrata la differenza tra alcuni specifici ambiti di applicazione delle due norme in questione e quindi condotta una analisi sulle relative connessioni procedurali.

Ferme restando le differenze nel campo di applicazione delle due procedure Seveso e VIA, è opportuno infatti effettuare alcuni richiami in merito agli aspetti di interfaccia posti da queste discipline e ad eventuali difficoltà specifiche e possibili soluzioni che dovrebbero essere tenute presenti nel fissare i relativi assetti applicativi.

2.0 VERIFICA DI ASSOGGETTABILITÀ ALLA VIA IN CASO DI MODIFICHE CON AGGRAVIO DEL RISCHIO

Considerato che le definizioni delle “modifiche con aggravio” ai fini della normativa Seveso non coincidono necessariamente con le “modifiche sostanziali” della VIA in quanto si basano su criteri di valutazione afferenti a diverse finalità, si intende discutere nel presente articolo le relative problematiche attuative, le diverse casistiche, i momenti procedurali in cui è possibile correlare le due procedure e le relative competenze.

Nel caso di interventi su opere già esistenti da cui derivi un’opera “*con caratteristiche sostanzialmente diverse dalla precedente*”, dovrebbe applicarsi la procedura di VIA: non essendo ulteriormente definito dalla normativa una casistica predefinita circa la “sostanzialità” della modifica, anche in virtù di disposizioni comunitarie che per le tipologie di opere soggette obbligatoriamente a VIA non consente esclusioni predeterminate, è necessario effettuare una verifica “caso per caso” per valutare, con apposita procedura semplificata (screening), se una modifica impiantistica possa comportare rilevanti effetti sull’ambiente, tali da rendere necessaria l’applicazione di una procedura completa.

A fronte di questa indeterminazione e valutazione discrezionale per le modifiche ai sensi della VIA, per la procedura Seveso il DM 9 agosto 2000 individua invece puntualmente, come previsto dall’art. 10 comma 1 del D.Lgs 334/99, “*le modificazioni 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*”, tale da comportare la presentazione del rapporto di sicurezza per l’avvio della procedura di rilascio del parere preliminare per il nulla osta di fattibilità.

A meno di apposita dichiarazione del gestore che attesta di non rientrare nella precisa casistica prevista in allegato al DM 9 agosto 2000, questo definisce i casi in cui la modifica, rispetto al più recente rapporto di sicurezza o scheda informativa, deve considerarsi sostanziale in quanto può costituire “*un aggravio del preesistente livello di rischio*”.

Esclusivamente a tale caso si applica quindi l’obbligo per il gestore, ai sensi dell’art. 10, comma 2, del D.Lgs. 334/99, di comunicare la modifica all’autorità competente in materia di VIA, ai fini delle relative verifiche di assoggettabilità, da esprimere entro un mese. Il momento procedurale in cui si devono coordinare le due procedure è costituito quindi, nel caso che l’impianto sia soggetto a VIA, dalla richiesta di Nulla Osta di Fattibilità che deve essere ripresentata per le modifiche con aggravio del rischio secondo le stesse procedure previste per i nuovi stabilimenti. Rimane in capo al gestore la responsabilità di valutare l’obbligo della comunicazione.

Tale connessione procedurale consente una più oggettiva individuazione di un obbligo di screening per la VIA che altrimenti non è in altri casi così precisamente definito.

Inoltre rimane aperto il problema di eventuali modifiche successive, ognuna marginale e non causa di aggravio di rischio rispetto alla precedente, ma che nel loro insieme potrebbero costituire importanti modifiche impiantistiche, tali da comportare sia un effettivo aggravio complessivo del rischio sensu Seveso, sia richiedere eventualmente non solo uno screening, ma addirittura un’applicazione di una nuova procedura di VIA. Anche tale caso, probabilmente molto comune, è difficilmente individuabile da parte delle autorità competenti sulla base delle comunicazioni e dichiarazioni dovute secondo la vigente normativa, e resta di fatto demandato alla sensibilità e discrezionalità del gestore. Sarebbe pertanto auspicabile una particolare attenzione da parte delle autorità preposte al controllo per una verifica complessiva di tali aspetti.

Da parte dell’Amministrazione (del Ministero dell’ambiente caso per caso, e del Ministero dell’interno con propria circolare in data 20.12.2005) si è provveduto nei casi di “aggravio di rischio” e quindi in occasione dell’avvio della procedura per il rilascio del NOF, a richiedere conferma ai soggetti interessati (gestori e CTR) della comunicazione all’Autorità competente in materia di VIA ai sensi del citato art. 10, informando sistematicamente gli Uffici ministeriali competenti per la VIA in merito alle comunicazioni di avvio del procedimento di NOF.

Ovviamente tale comunicazione di carattere meramente informativo/statistico non consente di avviare le eventuali procedure di screening di competenza per la verifica di esclusione della procedura di VIA, in

manca della necessaria seppur sintetica documentazione tecnica che deve comunque essere prodotta con istanza del gestore.

Sarebbe pertanto opportuno, e costituirebbe di fatto una semplificazione delle procedure ed una maggior certezza del diritto, che oltre alla comunicazione di avvio del procedimento per il NOF venisse trasmesso alle autorità competenti per la VIA, ai fini delle verifiche ai sensi del citato art. 10 del Dlgs 334/99, anche una sintesi dell'intervento proposto, con un confronto di larga massima tra situazione impiantistica ed emissiva prima e dopo lo stesso, da cui si evinca la consistenza e/o la eventuale irrilevanza delle modifiche ai fini ambientali in generale, all'esterno dell'impianto.

Ciò tenuto anche conto che comunque le modifiche previste dal decreto del 2000, che non specifica peraltro tali modalità di trasmissione, sono già considerate tali da prevedere un aggravio del preesistente livello di rischio, e pertanto richiederebbero almeno una verifica circa l'applicabilità della VIA, come chiaramente disposto dalla normativa Seveso.

3.0 PROCEDURE DI CONSULTAZIONE DELLA POPOLAZIONE

Le direttive Seveso in materia di controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose sottolineano in più punti la necessità di un coinvolgimento della popolazione non solo come termine ultimo delle informazioni sugli stabilimenti soggetti alla norma e sul comportamento da adottare in caso di accadimento di incidente ma anche ai fini di una sua diretta consultazione nei casi di elaborazione/aggiornamento dei piani di emergenza esterna e nei casi di:

- costruzione di nuovi stabilimenti,
- modifiche con aggravio del rischio "quando tali modifiche sono soggette alle disposizioni in materia di pianificazione del territorio..." previste dal D.Lgs. 334/99, art. 23, comma 1, lettera b)
- creazione di nuovi insediamenti attorno agli stabilimenti esistenti.

L'art. 23 del D.Lgs. 334/99 prevede infatti che la popolazione interessata deve essere messa in grado di esprimere il proprio parere in particolare nei tre suddetti casi, coincidenti tra l'altro con i casi oggetto della disciplina sul controllo dell'urbanizzazione ai sensi dell'art. 14 dello stesso decreto.

Il medesimo articolo prevede inoltre al comma 2 che il parere della popolazione deve essere espresso nell'ambito della formazione dello strumento urbanistico o del procedimento di valutazione di impatto ambientale, ove previsti.

Tale specifica modalità attuativa, che consente una semplificazione procedurale tramite un ulteriore coordinamento delle procedure in questione, non copre comunque tutti i casi interessati dal disposto comunitario elencati al comma 1.

Ai fini del completo rispetto del dettato comunitario è necessario quindi individuare le più efficaci modalità attuative nei seguenti casi non interessati da formazione o varianti di strumenti urbanistici né da procedura di VIA:

- realizzazione di un nuovo stabilimento soggetto all'art. 8 del D.Lgs. 334/99, nella eventualità in cui il progetto non rientri tra le categorie di opere da sottoporre alla procedura di VIA e per la sua realizzazione non sia necessario predisporre o variare lo strumento urbanistico;
- modifica allo stabilimento soggetto all'art. 8 che potrebbe costituire aggravio del preesistente livello di rischio, ovvero di stabilimento soggetto all'art. 6 che a seguito della modifica ricada negli obblighi di cui all'art. 8, nella eventualità in cui la modifica non comporti l'avvio della procedura di VIA, per la sua realizzazione non sia necessario predisporre o variare lo strumento urbanistico, ma la stessa modifica sia soggetta alle disposizioni in materia di pianificazione del territorio previste dal D.Lgs. 334/99, art. 23, comma 1, lettera b).

Non risulta peraltro chiaro quando si possa verificare tale ultimo caso, e cioè che la modifica sia soggetta alle disposizioni in materia di pianificazione del territorio, ma la realizzazione non comporti la necessità di

predisporre o variare lo strumento urbanistico, nel cui ambito procedurale sarebbe assorbita la consultazione del pubblico.

Anche in tali casi comunque, tenendo conto delle competenze del Comitato Tecnico Regionale in qualità di responsabile del procedimento ai sensi della legge 241/90, si dovrebbe verificare che il gestore abbia provveduto a pubblicizzare il progetto nel rispetto delle vigenti norme in materia di pubblicità degli atti e partecipazione al procedimento, individuando l'ufficio depositario del progetto ai fini della consultazione della popolazione, e destinatario delle eventuali osservazioni da parte della popolazione interessata, che dovranno essere prese in considerazione all'interno della procedura per il rilascio del NOF.

Ai fini dell'applicazione di tale esigenza procedurale, il Ministero dell'ambiente, nelle more dell'emanazione del regolamento ai sensi dell'art.20 del Dlgs 334/99 di disciplina delle forme di consultazione della popolazione sui piani di emergenza esterni, e delle modalità di consultazione della popolazione ai sensi dell'art. 23 del medesimo decreto, ha quindi provveduto in occasione del ricevimento delle comunicazioni di avvio del procedimento per il rilascio del NOF, a raccomandare ai CTR competenti di verificare nei casi previsti che il gestore abbia pubblicizzato il progetto nel rispetto delle vigenti norme in materia di pubblicità degli atti e partecipazione al procedimento (legge 241/90 e s.m. e i.), indicando il Comitato stesso come depositario del progetto ai fini della pubblica consultazione, e come destinatario delle eventuali osservazioni da parte della popolazione interessata, per tenerne conto nell'ambito della procedura di competenza.

Peraltro lo stesso Ministero dell'Interno, nell'ambito del coordinamento dei propri CTR, in occasione della nota circolare emanata in data 20.12.2005 per fornire agli stessi indirizzi attuativi per il raccordo con le procedure di prevenzione incendi alla luce del D.Lgs 238/05 di modifica del Dlgs 334/99, ha ricordato tra gli aspetti maggiormente significativi la necessaria consultazione del pubblico ai sensi del citato art. 10, disponendo che i CTR, contestualmente all'avvio dell'istruttoria per il rilascio del NOF, chiedano *“al Sindaco di provvedere alla consultazione della popolazione nelle forme ritenute opportune e accerteranno che il gestore abbia avviato la procedura relativa alla valutazione di impatto ambientale, se prescritta, ovvero, nel caso in cui non lo sia, abbia fornito le necessarie informazioni attraverso la stampa locale”*.

Ulteriori disposizioni e modalità attuative in merito alla informazione della popolazione interessata dalla presenza di attività a rischio di incidente rilevante vengono disposte dallo stesso Ministero dell'Interno con propria nota circolare del 15.5.06, con cui si distingue l'attività *“informativa”*, a carico dei Sindaci dei Comuni interessati dalla presenza degli stabilimenti in questione, dall'attività *“consultiva”* di cui all'art. 23 in questione e 20 relativo ai piani di emergenza esterni, facendo riferimento almeno ai contenuti minimi della *“scheda di informazione per i cittadini e i lavoratori”* di cui all'allegato V del Dlgs 334/99.

Il DPCM 25.2.05 concernente le *“Linee guida per i Piani di emergenza esterni di cui al citato art. 20, conferma al Cap. VII “Informazione alla popolazione” la competenza dei Sindaci in merito alle campagne informative preventive ed alle relative modalità di divulgazione, con riferimento anche a quanto stabilito nelle “Linee guida per l'informazione alla popolazione” pubblicate nel gennaio 1995 dal Dipartimento della Protezione Civile, che articola l'informazione nelle tre fasi di:*

- Informazione preventiva
- Informazione in emergenza
- Informazione post-emergenza.

Nella medesima circolare si rileva altresì *“che il diritto della popolazione ad essere correttamente informata sugli aspetti riguardanti gli stabilimenti a rischio presenti nel territorio costituisca un aspetto fondamentale imprescindibile per il successo della gestione delle azioni da intraprendere nel caso in cui si verifichi un incidente”*.

La attività consultiva nella fase di formazione dei piani di emergenza, come di parere per il rilascio del nulla osta di fattibilità, ovviamente non può esaurirsi nella suddetta attività informativa come elemento costitutivo del piano di emergenza esterno, e la possibilità di esprimersi della popolazione interessata e del pubblico in

senso lato deve essere consentita comunque nella fase preliminare agli atti che consentono la realizzazione degli interventi, per permettere la partecipazione alle decisioni sulla stessa fattibilità degli stessi.

Nell'ambito della procedura di VIA le modalità di informazione e consultazione del pubblico, che possono assorbire nei casi previsti gli obblighi di consultazione della normativa Seveso, sono attuate sulla base del comma 9 dell'art. 6 della legge 349/86, come precisato dall'art. 5 del DPCM 377/88 che prevede che contestualmente alla presentazione della domanda di VIA il committente provveda alla pubblicazione sul quotidiano più diffuso nella regione territorialmente interessata e su un quotidiano a diffusione nazionale di un annuncio contenente l'indicazione dell'opera, la sua localizzazione ed una sommaria descrizione del progetto.

Per potersi avvalere dell'assorbimento dell'obbligo di consultazione sensu Seveso nell'ambito di quanto previsto per la VIA, ed ottenere di fatto una semplificazione degli atti dovuti ed un minore onere, nei casi previsti di avvio di entrambe le procedure il committente deve far riferimento nella pubblicazione che questa è effettuata anche ai fini della normativa Seveso, e descriverne sinteticamente i principali aspetti.

Il committente provvede anche al deposito del progetto e relativi allegati compresa la sintesi non tecnica presso l'ufficio preposto alla pubblica consultazione individuato con apposita circolare in ogni Regione. La circolare dell'11 agosto 1989 (G.U.s.g. n. 201 del 29 agosto 1989) e successive modifiche definisce anche le caratteristiche e modalità dell'annuncio.

Ai fini della Seveso nella stessa pubblicazione va specificato l'ufficio di deposito del rapporto preliminare di sicurezza, ai fini della pubblica consultazione, e l'ufficio a cui vanno trasmesse le osservazioni in merito. Secondo la suddetta circolare del Ministero dell'interno i CTR devono chiedere al *“al Sindaco di provvedere alla consultazione della popolazione nelle forme ritenute opportune”*: mentre ciò rimane valido per i casi non coincidenti con la procedura di VIA, nei casi in esame può costituire un'esauriente attuazione e semplificazione del disposto normativo far coincidere l'ufficio di deposito con quello già definito per la VIA in ogni Regione.

La completezza di tutta la documentazione prevista, nonché la conformità della pubblicazione alla circolare con particolare riguardo ai contenuti dell'annuncio, costituiscono elementi determinanti per ammettere alla procedibilità la domanda di pronuncia presentata, e quindi per la definizione dei termini della procedura di VIA, che decorrono solo dalla data di perfezionamento di tale documentazione.

Il pubblico ha 30 giorni di tempo per trasmettere osservazioni scritte all'Amministrazione competente, che ne deve tener conto esplicitamente nel provvedimento conclusivo. Ai fini della Seveso si potrebbe indicare nello stesso annuncio come destinatario delle osservazioni sia il Sindaco, come sembra suggerire il Ministero dell'interno nella citata circolare, sia il CTR, purché questo riceva comunque le stesse osservazioni in tempi utili per poterne tener conto nell'ambito dell'istruttoria di propria competenza.

4.0 CONNESSIONE DEGLI ESITI CONCLUSIVI DELLE PROCEDURE SEVESO E VIA

L'art. 26, comma 3, del D.Lgs n. 334/99 prevede che *“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 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”* ossia l'obbligo per i CTR di trasmettere gli atti conclusivi dell'istruttoria sul rapporto preliminare di sicurezza agli organi competenti per la VIA, perché siano presi in considerazione nell'ambito della relativa istruttoria.

Ciò comporta di fatto una sovrapposizione tra le due procedure che, considerata la possibile coincidenza per il loro avvio, di fatto potrebbe richiedere una sospensione del procedimento di VIA previsto dalla normativa in 90 giorni, in attesa della conclusione del procedimento per il NOF, prevista in quattro mesi.

Ai sensi dell'art. 21 del Dlgs 334/99 il procedimento complessivo è articolato in due fasi successive, ma non immediatamente consecutive: quattro mesi per il rilascio del nulla osta di fattibilità sul rapporto preliminare di sicurezza più eventuali due mesi per l'acquisizione di informazioni supplementari -, e altri quattro mesi

per il rilascio del parere tecnico conclusivo sul rapporto definitivo di sicurezza relativo al progetto particolareggiato/esecutivo.

Mentre quindi per la fase istruttoria delle due procedure è opportunamente fattibile una coincidenza dei tempi di avvio, che consente nell'ambito della VIA di tener conto degli aspetti generali di sicurezza e dei relativi vincoli sulle scelte impiantistiche, ferme restando le relative competenze e senza che debba esprimersi anche su tale materia, per la fase conclusiva dei rispettivi procedimenti risulta necessariamente più coerente con il grado di dettaglio progettuale sopra illustrato e con i relativi tempi procedurali intendere come "atti conclusivi" da trasmettere prima della conclusione dei procedimenti di VIA all'autorità competente quelli relativi al NOF sul rapporto preliminare di sicurezza.

La necessità quindi di tener conto delle conclusioni del NOF nell'ambito del procedimento di VIA è stata opportunamente evidenziata presso gli uffici ministeriali competenti per la VIA, e viene sistematicamente segnalato l'avvio dell'esame del rapporto di sicurezza, ma è anche in questo caso necessario individuare le più adeguate modalità procedurali per garantire sistematicamente l'invio di tali conclusioni alle Autorità competenti per la VIA, sia statali che regionali.

Si rappresenta inoltre come la già citata circolare del Ministero dell'Interno ribadisce che " *i Comitati Tecnici Regionali accerteranno che il gestore abbia avviato la procedura relativa alla VIA, se prescritta ovvero, nel caso in cui non lo sia, abbia fornito le necessarie informazioni attraverso la stampa locale*".

5.0 SCHEMA RIASSUNTIVO DI INTERCONNESSIONE DELLE PROCEDURE

Per facilità di lettura, si riporta nelle figure che seguono lo schema delle procedure da porre in essere prima di dare inizio alla costruzione ed alla attività, nonché dei relativi tempi di attuazione, in caso di nuovo stabilimento e di modifica con e senza aggravio del preesistente livello di rischio. Nell'ultima colonna si introduce anche la sintesi della procedura legata al rilascio dell'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA), secondo quanto previsto dal D.Lgs. 59/05, le cui connessioni andrebbero approfondite in un articolo a parte.

	Prima di dare inizio alla costruzione		Prima di dare inizio all'attività	
	NOF	VIA	PTC	AIA
Nuovo stabilimento	<ul style="list-style-type: none"> - Trasmissione del rapporto preliminare di sicurezza - Avviso al pubblico di deposito del rapporto - Comunicazione avvio procedimento ad autorità VIA - Istruttoria 4 + 2 mesi di cui 1 per ricevere osservazioni da parte del pubblico ai fini della Consultazione - Rilascio del NOF (necessario per concessione edilizia) tenendo conto delle osservazioni - Comunicazione alla VIA degli esiti del NOF 	<ul style="list-style-type: none"> - Domanda di VIA - Avviso al pubblico di deposito del progetto e Studio di Impatto Ambientale - Avvio procedimento VIA - Istruttoria 3 mesi di cui 1 per ricevere osservazioni da parte del pubblico - Consultazione della popolazione - Conclusione della VIA (necessaria per concessione edilizia) tenendo conto delle 	<ul style="list-style-type: none"> - Trasmissione al CTR del rapporto definitivo di sicurezza sul progetto esecutivo - Istruttoria sopralluoghi ispezioni 4 mesi - Rilascio del Parere Tecnico Conclusivo (necessario per avvio attività) 	<ul style="list-style-type: none"> - Avvio procedimento per Autorizz. Integrata Ambientale - Istruttoria AIA 5 mesi compresa consultazione del pubblico - Rilascio AIA (necessaria per avvio attività)

	Prima di dare inizio alla costruzione		Prima di dare inizio all'attività	
	NOF	VIA	PTC	AIA
		osservazioni e del NOF		
Modifica con aggravio del rischio	- Comunicazione ad autorità VIA - <i>Vedi sopra</i>	- Verifica di assoggettabilità alla VIA (1 mese*): Se SI, vedi sopra Se NO, si conclude lo screening	- Vedi sopra	- Vedi sopra
Modifica senza aggravio del rischio	• Dichiarazione del gestore comprovante il NAR			

* La Commissione VIA ha l'obbligo di esprimersi entro 1 mese nel caso in cui l'opera comporti un aggravio del preesistente livello di rischio ai sensi del D.Lgs. 334/99

Figura 1: Procedure autorizzative necessarie prima di dare inizio alla costruzione e prima di dare inizio all'attività.

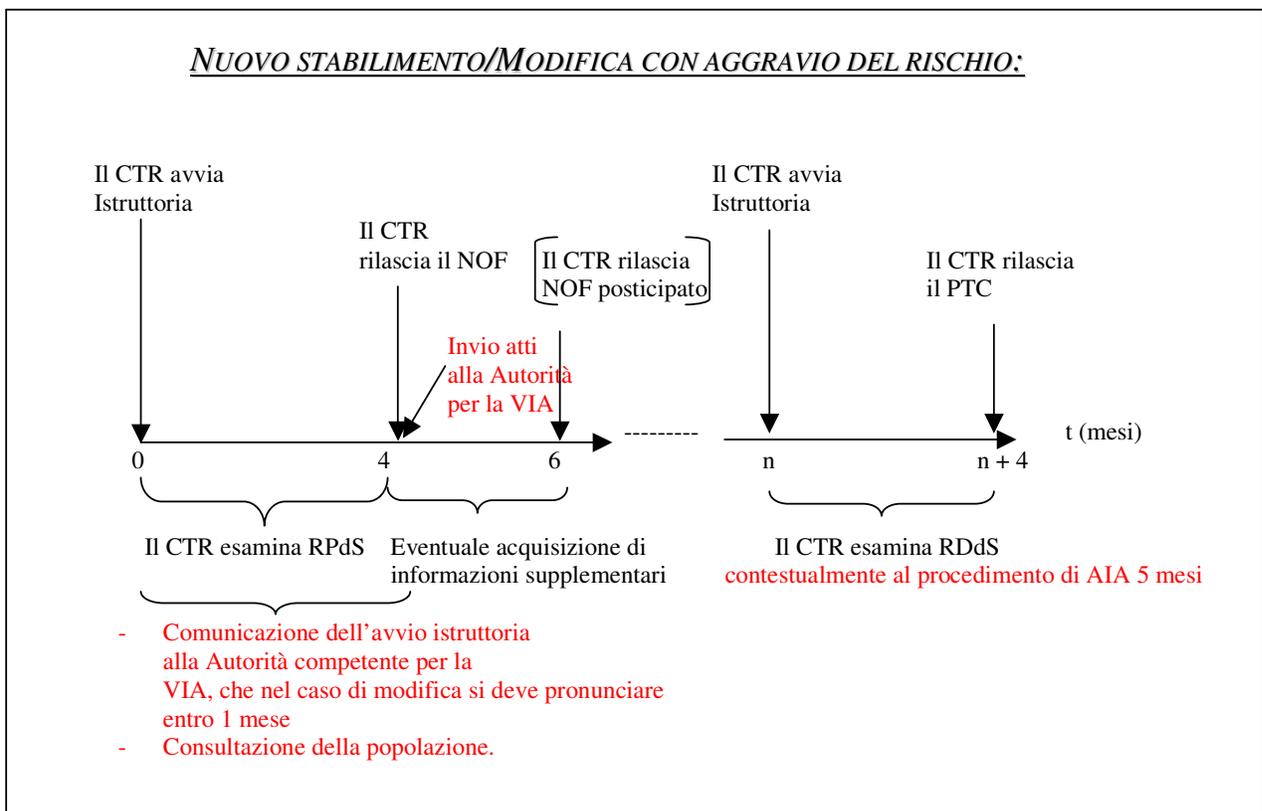


Figura 2: Procedura autorizzativa per un nuovo stabilimento o per una modifica con aggravio del precedente livello di rischio.