



## CONVEGNI SULLA VALUTAZIONE E GESTIONE DEL RISCHIO NEGLI INSEDIAMENTI CIVILI ED INDUSTRIALI

### VII<sup>a</sup> Edizione 2012

Pisa, 3 - 5 Ottobre 2012 - Centro Marino "S. Barbara" - Tirrenia - Calambrone (Pisa)

Organizzato da:



Consiglio Nazionale degli Ingegneri (CNI)

Istituto Nazionale Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (INAIL)

**INAIL**



Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA)

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare



Ministero dell'Interno - CNVVF

Università di Pisa



## Sunti e Riflessione della Tavola Rotonda

### LA PREVENZIONE DAI RISCHI INDUSTRIALI TRA DIRITTO EUROPEO E ORDINAMENTO NAZIONALE. DISCIPLINE REGOLATORIE E NORME SANZIONATORIE

#### Prefazione

Il Convegno VGR edizione 2012, che si è tenuto a Pisa/Calambrone nei giorni 3-4-5, ha visto la presenza di più di 200 congressisti e la presentazione di 130 articoli.

Nell'occasione del 30° anniversario dell'emanazione della 1<sup>a</sup> Direttiva Seveso e nell'avvicinarsi dell'emanazione della III<sup>a</sup> Direttiva Seveso, si è voluto delineare, con l'organizzazione di 4 Tavole Rotonde tematiche, una discussione/dibattito che partendo dai principi che sono alla base di queste Direttive Sociali e della influenza che hanno avuto nel mondo industriale Italiano; approfondisse sia le implicazioni di carattere amministrativo e penale sia le numerose implicazioni sul territorio Italiano, con particolare riguardo al ruolo degli Enti che sono preposti alla verifica della loro attuazione.

Per dare maggiore concretezza alla discussione, si è cercato di analizzare tale impatto su una tipologia di impianti industriali e di approfondire la discussione sul Rischio Chimico che è uno, anche se non l'unico, elemento di maggior innovazione, per quanto riguarda la gestione del Rischio, nella futura Direttiva Seveso III.

Le Tavole Rotonde hanno generato spunti e suggerimenti che credo possano rappresentare un contributo operativo, da parte degli esperti del settore, al recepimento e migliore attuazione di queste Direttive.

Affinché tale sforzo non venga perduto, il Comitato Organizzatore del VGR2012, ha deciso di pubblicare questi Spunti e Riflessioni.

Pur rimandando al sito della Conferenza (<http://conference.ing.unipi.it/vgr20012>) per ogni maggior informazione relativa ai 15 anni da lavoro su tale tematica, è con un sentimento di profonda riconoscenza verso i colleghi che hanno animato queste tavole rotonde che il Comitato Organizzatore è lieto di pubblicare tali Sunti e Riflessioni.

Pisa 1 Novembre 2012

(Marco Carcassi - Presidente del Comitato Organizzativo del VGR2012)

SPONSOR DELL'ORGANIZZAZIONE SCIENTIFICA DEL VGR 2012



**ExxonMobil**



Segreteria Convegno VGR – Dipartimento di Ingegneria Civile e Industriale - Università di Pisa

Largo L. Lazzarino, 2 - I-56126 – PISA – TEL-FAX Segreteria: +39-050-2207388 -

e-mail: [vgr@ing.unipi.it](mailto:vgr@ing.unipi.it) - <http://conference.ing.unipi.it/vgr20012/>



## VII<sup>a</sup> Edizione 2012 Convegno sulla Valutazione e Gestione del Rischio negli Insedimenti Civili ed Industriali

Pisa, 3 Ottobre 2012 – Aula Magna Facoltà di Ingegneria (Pisa)

### LA PREVENZIONE DAI RISCHI INDUSTRIALI TRA DIRITTO EUROPEO E ORDINAMENTO NAZIONALE. DISCIPLINE REGOLATORIE E NORME SANZIONATORIE

Hanno partecipato alla Tavola Rotonda, moderata dal prof. Fabio Merusi dell'Università di Pisa:

Ing. F. Dattilo - Ministero dell'Interno – CNVVF.

Prof. Giovanni Cordini - Università degli Studi di Pavia

Avv. Giuseppe Toscano - Foro di Pisa

Prof. Alberto Gargani - Università degli Studi di Pisa

Dott. Stefano Corbetta - Tribunale di Milano

#### Illustrazione dei risultati applicativi della normativa attuale

Ing. Fabio Dattilo

Ministero dell'Interno – CNVVF

E' con una certa emozione che do l'avvio alla tavola rotonda di questo VGR 2012 e conto di dare, con alcune provocazioni, lo spunto per una discussione su temi che non hanno natura tecnica ma, vertendo in materia di politica normativa e di buone prassi amministrative, la condizionano fortemente.

Si parla, è bene precisarlo all'inizio, di materia regolata da direttive europee che, assegnando ai singoli Stati membri per lo più degli obiettivi, sono oggetto di recepimento con gli strumenti normativi interni che comportano pertanto un "adattamento" alla cultura giuridica prevalente negli stati membri ed alle sensibilità politiche contingenti.

E' qui è il primo motivo di discussione: una norma Europea recepita in ciascuno Stato membro, è come il seme della Parabola del buon seminatore. Il seme prospererà o perirà in funzione della qualità del terreno. O comunque, genererà piante diverse e quindi vanificherà i fini della direttiva, la quale nasce con una finalità "unitaria" ed omogenea ma che invece da luogo a recepimenti interni diversificati ed a volte eterogenei, se non configgenti, nei diversi Stati membri.

Così veniamo alle osservazioni. Può una norma, che nasce per uniformare, generare invece frutti diversi?

Per la mia ventennale esperienza di analista di Rischio (nel ruolo di controllore) devo dire che spesso i principi e gli obiettivi comunitari sono disattesi o vanificati, almeno in parte, anche per alcuni aspetti come quelli della informazione o della consultazione della popolazione nel caso di pianificazione delle emergenze esterne.

A mio giudizio, infatti, nel nostro Paese, da un lato il fabbricante tende a sottovalutare i rischi connessi alla commercializzazione del prodotto (che la normativa comunitaria costringe a notificare), mentre dall'altro l'Autorità preposta alla sorveglianza tende invece ad effettuare un mero controllo cartaceo formale ed estrinseco al fine di "avere le carte a posto", che non sempre coincide con "l'aver la sostanza a posto".

E questo accade soprattutto per le questioni che attengono la compatibilità urbanistica dove, nella valutazione o svalutazione di terreni circostanti, si scontrano molteplicità e studi "probabilistici" con valutazione eminentemente deterministici quale è il valore venale del terreno.

Altro argomento riguarda il rapporto tra i molteplici valori riconosciuti dalla nostra Costituzione coinvolti dai processi di realizzazione degli insediamenti civili ed industriali (diritto al lavoro, diritto alla Salute, diritto di Impresa), già di per sé di difficile e complessa reciproca composizione e l'attuale quadro generale sanzionatorio previsto dal nostro Codice penale, con particolare riferimento al suo adattamento proprio a quei valori costituzionali consacrati come fondamentali o inviolabili solo successivamente alla emanazione del codice penale.

Non dovrebbe infatti accadere che la potestà punitiva statale condizioni buone politiche (nel senso di Polis) industriali e buone politiche di sicurezza. Registriamo invece che laddove è puntuale l'azione della Magistratura minore diventa lo strumento politico.

E' appena il caso, forse, di sottolineare l'importanza di insistere ed accelerare nell'ammodernamento del quadro sanzionatorio generale per conformarlo ai dettati costituzionali ed alle libertà personali ivi consacrate al fine di esaltare il principio di responsabilità e di far emergere anche norme specifiche sull'abilità" a far fare a ciascuno il suo con serenità.

Infine pongo un'ultima provocazione figlia della domanda di prima.

Il principio illuministico della separazione dei poteri ci insegna che il Potere Legislativo è deputato alla formazione delle leggi, il Potere Esecutivo esercita l'azione di Governo e il Potere Giudiziario amministra la Giustizia. Coerentemente, salvo le eccezioni espressamente previste, non dovrebbe essere regolare l'occupare ciascuno spazi di altri, a pena di vanificare quella esigenza di reciproco controllo sottesa al principio montesquieuiano.

Ma talvolta, per assenza dell'esercizio "Politico" delle funzioni di natura amministrativa e anche di quelle Legislative, il Potere Giudiziario occupa Spazi lasciati vuoti, ma senza quella rappresentatività e quella progettualità connessa alle cariche politiche, pregiudicando quell'equilibrio che i Padri Costituenti si erano prefissati.

Voglio chiudere con una nota rassicurante. Più anni di questo lavoro mi vedono testimone di notevoli evoluzioni pertinenti alla sicurezza. E questo grazie al lavoro di tutti che continuano a fare il proprio dovere e concorrono affinché il nostro Paese (almeno statisticamente) sia fra i più sicuri al mondo.



## VII<sup>a</sup> Edizione 2012 Convegno sulla Valutazione e Gestione del Rischio negli Insedimenti Civili ed Industriali

Pisa, 3 Ottobre 2012 – Aula Magna Facoltà di Ingegneria (Pisa)

### Profili di Diritto Comunitario

Prof. Giovanni Cordini  
Università degli Studi di Pavia

L'intervento alla tavola rotonda ha consentito di sviluppare alcuni profili di diritto comunitario intesi all'inquadramento e alla migliore lettura delle direttive Seveso, con più specifico riferimento al progetto di terza direttiva.

In primo luogo si è proposto un esame di taluni aspetti generali: a) la sicurezza industriale tra Stato e Comunità e il groviglio delle competenze; b) i concetti di calamità, incidenti rilevanti e il ruolo della protezione civile; c) cenni relativi alle esperienze comparate degli Stati membri.

Con le tre direttive Seveso si realizza un intervento che ha come base una nuova filosofia del rischio industriale fondata sulla prevenzione e sull'applicazione del principio di precauzione. Le direttive propongono d'inserire il problema del rischio industriale in un contesto organizzativo unificato che impone di tenere conto anche della dimensione territoriale e delle connesse competenze. In particolare assumono rilievo i piani territoriali esterni all'impresa.

Per quanto concerne la direttiva Seveso III la proposta della Commissione è del dicembre 2010. Hanno fatto seguito gli emendamenti del P. E. e la posizione del Consiglio (2011-2012). L'approvazione in prima lettura da parte del P. E. è del giugno 2012. Per ora (proposta) il termine per il recepimento è indicato nel 1 giugno 2015.

Vi sono dei precedenti importanti quali: la Direttiva 67/548/CEE concernente le sostanze pericolose; la Direttiva 1999/45/CEE, concernente i preparati pericolosi; il Libro Bianco 2001 che presentava la "Strategia per una politica futura in materia di sostanze chimiche". Sono atti correlati, che non possono essere trascurati per una lettura ragionata e completa, sia la Direttiva 2003/4 (accesso del pubblico all'informazione ambientale) che la Direttiva 2003/35 (partecipazione del pubblico all'elaborazione di piani e programmi in materia ambientale). Del pari si deve tenere conto della normativa europea in tema di sostanze chimiche (Regolamento n. 1907/2006 - REACH) e di sostanze pericolose (Regolamento CEE n. 1272/2008).

La struttura della direttiva Seveso III è importante in quanto l'atto offre un'ampia introduzione sulle motivazioni (ben 32 considerando). Lo scopo indicato come prioritario è quello di conservare e rafforzare "l'elevato livello di protezione esistente" (punto 2), A tal fine il legislatore europeo propone di aggiornare la direttiva n. 82 del 9 dicembre 1996 e la direttiva n. 105 del 2003. L'articolato A) modifica i termini previsti per gli adempimenti a carico dei gestori e delle autorità competenti; B) estende ed aggiorna le definizioni; C) modifica il campo di applicazione conservando gli ambiti ed integrando l'Allegato I (solidi piroforici; aerosol infiammabili; sostanze tossiche per specifici organi bersaglio; sostanze con tossicità acuta di categoria 3, per via inalatoria; olio combustibile denso; combustibili alternativi; ipoclorito di sodio).

Altri profili rilevanti comprendono: A) la deroga per determinate sostanze o miscele; B) regole per la prevenzione e per la gestione della sicurezza; C) norme relative al rapporto di sicurezza. Gli Stati, nel dare attuazione alla direttiva, dovranno tenere conto dell'effetto domino e dovranno assicurare l'informazione e la partecipazione del pubblico (coordinamento con la convenzione di Aarhus e la direttiva 2003/35) Dovrà essere previsto un sistema ispettivo correlato al rischio potenziale.

La Commissione viene delegata per diversi ambiti di applicazione come i dati e le informazioni in tema di: A) rapporto di sicurezza RdS; B) sistema di gestione della sicurezza SGS; C) piani di emergenza interni ed esterni PEI e PED; D) comunicazione al pubblico; E) criteri per la comunicazione di dati e aggiornamenti alla stessa Commissione.

Le normative interne che dovranno dare attuazione alla direttiva e garantirne l'efficacia dovranno: A) stabilire le procedure per attivare le eventuali deroghe; B) regolare l'accesso alle informazioni; C) Organizzare il sistema ispettivo; D) disciplinare e avviare l'inventario nazionale degli stabilimenti (mappatura).

Si tratta, in conclusione, di un sistema complesso che impegnerà nei prossimi anni le due distinte competenze, quella comunitaria e quelle nazionali. Se in questa fase si può fare una proposta questa dovrebbe insistere su di una semplificazione di taluni procedimenti (segnalando alla Commissione le priorità) e sull'esigenza, da parte degli Stati membri, di predisporre per tempo un quadro di riferimento utile agli operatori.

### La prevenzione e le regole del giusto procedimento

Avv. Giuseppe Toscano  
Foro di Pisa

Da norme poche chiare e semplici a testi unici che mettono insieme leggi di attuazione di direttive comunitarie, regionali, regolamenti via via aggiornati, per lo più in forma di sommatoria, senza una armonizzazione a monte delle relative previsioni.

La materia ambientale è in tal senso paradigmatica. Interessi diversi e di frequente contrastanti vengono mediati con normative che trovano il loro perno essenziale nel principio di precauzione, secondo logiche volte ad abbattere o mitigare ogni tipo di rischio, ambientale, sul lavoro, per la salute umana.

In questo contesto ho esaminato, in vista del Convegno, il testo della direttiva del Parlamento Europeo del Consiglio concernente il controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connesso con determinate sostanze pericolose (l'ultima direttiva SEVESO).

Mi sono attenuto al tema che mi è stato assegnato di indagare i rapporti, all'interno dei procedimenti previsti dalla legge, tra l'urgenza e la necessità delle misure di prevenzione ed i principi ordinari del giusto procedimento (contraddittorio, motivazione, accesso agli atti).



## VII<sup>a</sup> Edizione 2012 Convegno sulla Valutazione e Gestione del Rischio negli Insedimenti Civili ed Industriali

Pisa, 3 Ottobre 2012 – Aula Magna Facoltà di Ingegneria (Pisa)

Una volta c'erano le industrie salubri e quelle insalubri, di prima e di seconda classe. C'era una filosofia certa: che determinate industrie ... fanno male alla salute!

Oggi sembra che il tentativo del legislatore comunitario, ma anche quello nazionale e regionale, sia quello di spostare l'attenzione dall'impianto dell'industria sempre più sui possibili esiti collaterali dell'attività, e così sul rischio di incidenti, ma l'esperienza dimostra che questo spostamento non è funzionale, o non è sempre funzionale alla tutela dei diritti, che invece dovrebbe essere valutata e garantita il più possibile al momento dell'insediamento dell'industria.

La normativa comunitaria mira a ridurre gli oneri amministrativi superflui attraverso l'ottimizzazione e la semplificazione delle procedure, ma l'esame dell'articolato non lascia molto tranquilli sull'effettivo raggiungimento dello scopo, attesa la molteplicità di livelli di intervento, sia dal punto di vista dei gestori degli impianti, sia dal punto di vista del cd pubblico e del cd pubblico interessato, sia infine dal punto di vista delle amministrazioni chiamate a dare attuazione alla direttiva, secondo un principio di cooperazione tra Commissione e stati membri.

La sensazione, da giurista, è che si lavori molto sulle soglie minime e massime delle sostanze utilizzate o prodotte, nel contesto di una normativa tecnica di settore che non si ferma alle leggi e alle direttive, ma ... tende all'assoluto: le migliori pratiche!

E siccome la scienza non si ferma mai, nemmeno le migliori pratiche si fermano mai ...

E' evidente che così le regole del procedimento amministrativo, del contraddittorio, della partecipazione, dell'accesso, dell'istruttoria e della decisione "saltano", o meglio "raddoppiano".

C'è sempre un procedimento amministrativo/tecnico aperto, dal momento della richiesta del permesso di costruire, fino all'apertura dello stabilimento, e poi durante tutta la sua vita. E si "estende" soggettivamente, volta per volta, ai lavoratori, a chi vive nei pressi dello stabilimento, alla popolazione in generale, oltre che agli enti istituzionalmente competenti a seguire le varie fasi.

Più in particolare, c'è un procedimento per i piani di emergenza interni ed esterni (deve essere consultato il personale per i primi, e il pubblico interessato per i secondi, con la possibilità, in quest'ultimo caso, di esprimere un parere in merito al piano).

C'è poi un procedimento per così dire ordinario, che è quello più tipicamente urbanistico, che scatta al momento della presentazione dei singoli progetti specifici concernenti l'apertura di nuovi stabilimenti, o loro significative modifiche, o nuovi insediamenti attorno agli stabilimenti esistenti.

L'art. 15 dell'ultima direttiva SEVESO disciplina le modalità della consultazione e partecipazione del pubblico interessato, "disegnando" il seguente schema: pubblicazione di informazioni sul progetto (comunicazione di avvio del procedimento), accesso agli atti, osservazioni e pareri, decisione finale che nella motivazione deve tener conto delle osservazioni.

Il tutto quando l'art. 13 della stessa direttiva si preoccupa di dettare criteri operativi in materia di controllo dell'urbanizzazione, destinazione e utilizzazione dei suoli, tenendo conto dell'obiettivo di prevenire gli incidenti rilevanti e limitarne le conseguenze.

Ed è questo il punto nodale, che in qualche modo rappresenta la misura di prevenzione più vera ed efficace: scelte urbanistiche, a monte, che consentano in modo chiaro e ragionato di realizzare impianti pericolosi in condizione di "sicurezza" urbanistica, volta a garantire e tutelare nel contempo i vari interessi coinvolti, da quello ambientale a quello alla salute, a quello alla sicurezza del lavoro.

Non è più possibile pensare ai piani regolatori in senso tradizionale, almeno per quel che attiene alla zonizzazione a vocazione industriale, occorrerà sempre più che i siti ove sorgeranno impianti a rischio di incidente rilevante vengano "isolati" adeguatamente, muniti di ampie fasce di rispetto, con prescrizioni speciali da inserire nei permessi di costruire che saranno rilasciati.

Solo così si potrà garantire una sveltimento delle pratiche di rilascio dei permessi, ed anche dei procedimenti partecipativi, atteso che già la partecipazione alla formazione dei piani urbanistici sarà stata pienamente efficace.

Le leggi urbanistiche, da qui in avanti, dovranno necessariamente porsi il problema di garantire che la scelta dei siti industriali avvenga in maniera seria, a monte.

Solo così i procedimenti oggi disciplinati dagli artt. 13 e 15 dell'ultima direttiva SEVESO potranno essere snelliti e resi più efficaci, altrimenti risulteranno l'uno duplicato dell'altro: ci sarà la solita generica e massimalistica partecipazione (e opposizione) in sede di pianificazione urbanistica ed una altrettanta massiccia partecipazione (e dura opposizione) in sede di rilascio dei permessi su singoli progetti di impianti a rischio di incidente rilevante.

L'ultima questione riguarda le ispezioni e sanzioni, che ovviamente postulano anch'esse procedimenti amministrativi dedicati, e che opportunamente il legislatore comunitario cerca di razionalizzare ed ottimizzare, stabilendo che tutti gli impianti interessati debbano essere oggetto di un piano di ispezione a livello nazionale, regionale o locale e che il piano debba essere periodicamente riveduto e/o aggiornato, e contenere una serie di informazioni sulla sicurezza, sulla zona geografica coperta dal piano, un elenco degli stabilimenti in esso contemplati e di quelli che presentano possibili effetto domino, ecc..

Questi piani indubbiamente risultano anch'essi estremamente importanti, e dalla loro corretta formazione potrà derivare un'attività di verifica e controllo capace di prevenire rischio ed incidenti rilevanti.



## VII<sup>a</sup> Edizione 2012 Convegno sulla Valutazione e Gestione del Rischio negli Insedimenti Civili ed Industriali

Pisa, 3 Ottobre 2012 – Aula Magna Facoltà di Ingegneria (Pisa)

In conclusione, i procedimenti riconducibili a questa materia sono molteplici, ma la condizione essenziale perché possano produrre effetti è che ci sia tra di essi adeguato coordinamento, e differenziazione nei contenuti, in modo da evitare il riesame, potenzialmente all'infinito, di dati ed elementi ontologicamente diversi ed afferenti a momenti diversi, che vanno dalla notifica di essere . uno stabilimento a rischio di incidente rilevante, alla formazione dei piani regolatori, e poi dei piani di sicurezza, e del rilascio dei permessi di costruire (che dovrebbero in realtà più opportunamente essere calibrati sulla falsa riga di vere e proprie convenzioni urbanistiche, recanti tutte le prescrizioni ritenute più opportune), e infine delle autorizzazioni all'esercizio.

### **Profili penali della prevenzione degli incidenti rilevanti**

Prof. Alberto Gargani  
Università degli Studi di Pisa

La disciplina penale del d.lgs 334/1999 è posta a tutela del sistema normativo di autovalutazione e autogestione del rischio di incidenti industriali, integrato dai controlli e dalle linee di indirizzo della autorità amministrativa competente.

Nella prospettiva penalistica e in particolare nel quadro degli stadi di tutela si può osservare che i beni della salute e dell'ambiente sono protetti in via mediata in forma prodromica, mediante l'incriminazione delle forme di inosservanza del procedimento amministrativo volto al controllo del potenziale d'offesa sotteso all'impiego industriale di sostanze pericolose.

Il modello d'incriminazione è quello contravvenzionale e più precisamente il reato omissivo con livelli sanzionatori proporzionati al notevole livello di anticipazione della tutela. Ciò fa sì che ad essere messo a dura prova sia il principio di offensività, giacché si punisce la mera possibilità che dall'inosservanza degli obblighi di informazione e attivazione derivi un evento di danno. Ciò pone problemi di legittimazione del ricorso al diritto penale, nonché la questione della legittimità costituzionale della privatizzazione della gestione dei rischi.

Sarebbe infatti necessario un intervento del legislatore volto ad indirizzare in chiave valoriale le strategie preventive, risolvendo il conflitto di interessi tra istanze produttive e esigenze di difesa sociale.

La delega al privato di compiti di predisposizione di protocolli cautelari solleva, infine, delicati problemi sul piano della responsabilità colposa, in ordine alla scelta tra un modello deontico di agente modello ovvero il paradigma delle prassi cautelari.

### **Il verificarsi dell'"incidente rilevante" e la tutela dell'incolumità pubblica.**

Dott. Stefano Corbetta  
Tribunale di Milano

Nel sistema delineato dal d.lgs. n. 334 del 1999 (cd. "Seveso II") non è prevista alcuna fattispecie incriminatrice che punisca il verificarsi di un "incidente rilevante", ossia, secondo la definizione fornita dall'art. 3, lett. f), «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 uno o più sostanze pericolose».

Nel silenzio del d.lgs. n. 334 del 1999, occorre perciò appellarsi alle figure delittuose a tutela dell'incolumità pubblica, previste dal codice penale.

In particolare, quando il disastro non assume una fisionomia tipica la giurisprudenza è incline ad applicare l'art 434, comma 2, c.p. che punisce chiunque cagiona "un altro disastro"; si tratta di una fattispecie residuale, che svolge una funzione sussidiaria ed integratrice della punibilità, abbracciando la causazione di qualsivoglia evento di portata disastrosa, che non sia riconducibile in nessuna delle figure di disastro tipiche.

Tuttavia, la fattispecie del disastro innominato – la sola che, allo stato, garantisce una tutela "seria" dell'incolumità pubblica in considerazione della pena minacciata – non pare utilizzabile, se non a prezzo di indebite forzature, in contrasto con il principio di tassatività ex art. 25, comma 2, Cost., per reprimere fatti, anche gravissimi, legati alla dispersione nell'ambiente di sostanze tossiche, che, nel corso del tempo, creano pericolo per la salute della popolazione.

Per conciliare esigenze contrapposte – e cioè la doverosa repressione di "disastri" che minacciano la salute e l'ambiente, innescati dal verificarsi di incidenti rilevanti, e il rispetto dei principi costituzionali in materia penale - nel solco della sentenza della Corte costituzionale n. 327 del 2008, si potrebbe introdurre una nuova figura delittuosa di tal fatta: «Chiunque cagiona un incidente rilevante è punito»; la misura della sanzione dovrebbe essere in linea con quella prevista per reprimere il "disastro innominato" (reclusione da tre a dodici anni), con l'accortezza di affiancare, alla figura dolosa, la corrispondente ipotesi colposa.

Una norma così congegnata sarebbe rispettosa dei principi di garanzia che plasmano il diritto penale, così attuando l'invito della Corte costituzionale, perché avrebbe il pregio di precisare, in questo ambito, la figura "generale" di disastro, dal momento che l'art. 3, lett. f), d.lgs. n. 334 del 1999 offre una definizione chiara e puntuale di "incidente rilevante". Per rafforzare la tutela, questa nuova figura delittuosa dovrebbe poi essere inserita tra i delitti presupposto che fondano la responsabilità amministrativa da reato dell'ente ai sensi del d.lgs. 6 giugno 2001, n. 231.



## VII<sup>a</sup> Edizione 2012

### Convegno sulla Valutazione e Gestione del Rischio negli Insedimenti Civili ed Industriali

Pisa, 3 Ottobre 2012 – Aula Magna Facoltà di Ingegneria (Pisa)

#### Conclusioni alla tavola rotonda

Prof. Fabio Merusi  
Università degli Studi di Pisa

Come è emerso dagli interventi che si sono succeduti, sulla prevenzione dei rischi industriali, come in altri settori, siamo ormai prigionieri del federalismo comunitario, il quale penetra nei singoli ordinamenti nazionali con una duplice tecnica, la fissazione di principi generali ai quali gli organi competenti dei singoli Paesi debbono conformarsi nell'esercizio delle loro potestà e di direttive nella quali si fissano, non solo soluzioni tecniche da realizzare, ma soprattutto procedimenti per arrivare alle soluzioni tecniche.

Come è noto il legislatore comunitario ha imposto a tutti i Paesi appartenenti all'Unione europea una norma sulla decisione quando esiste un possibile rischio sugli effetti di una determinata iniziativa di rilievo ambientale e comunque coinvolgente profili essenziali della vita umana: il principio di precauzione.

Non è un principio inteso ad indirizzare l'uso di un potere discrezionale, ma una vera e propria norma giuridica e, come tale, direttamente vincolante l'organo amministrativo decidente. Ma, come tutti i principi generali, deve essere poi tradotto nel concreto attraverso criteri razionali. La c.d. ragionevolezza intesa a verificare il rapporto fra l'astratto e il concreto, che proprio per il suo carattere logico interpretativo non può che essere determinata dalla giurisprudenza. Nel caso specifico dal giudice comunitario il quale, nell'esaminare una serie di casi emblematici, è giunto alla conclusione, inevitabilmente vincolante anche per i giudici nazionali, che nel caso di incertezze tecnico-scientifiche il rischio che giustifica la decisione precauzionale deve essere probabile e non solo possibile e che la probabilità deve essere accertata attraverso una preliminare valutazione scientifica obiettiva.

Come dire che il giudice non può essere il giudice della scienza, ma solo il giudice della ragionevolezza delle decisioni prese sulla base di criteri scientifici, cioè un giudice, non di merito, perché il merito lo indurrebbe soltanto a rivolgersi ad altre opinioni scientifiche, bensì un giudice di legittimità.

E ovviamente tradiscono la legittimità i giudici che decidono sulla base dei propri "pregiudizi" scientifici o delle proprie paure "irrazionali", come talvolta è accaduto.

Per arrivare alle stesse soluzioni attraverso procedimenti il legislatore comunitario ha emanato, e sta emanando, le note direttive "Seveso", dal nome della località italiana che purtroppo ne ha determinato l'evento causale.

Non mi intrattengo sulle soluzioni tecniche così analiticamente descritte nell'intervento del prof. Cordini, mi preme sottolineare la logica dei procedimenti ivi previsti per non finire fuori strada, come spesso succede, nell'analisi dei particolari.

In primis occorre distinguere fra procedimenti infrastrutturali e procedimenti con la partecipazione dei diretti interessati agli effetti di un determinato insediamento industriale.

I procedimenti infrastrutturali sono quei procedimenti che intendono comporre gli interessi di una pluralità di amministrazioni a vario titolo competenti per addivenire ad un determinato risultato giuridico o fattuale. Come è noto, la legge sul procedimento ha via via affinato tali procedure e non è certo questo il luogo per ripercorrere il tormentato iter attraverso il quale le competenze sono state trasformate in interessi da ponderare in una unica decisione finale. Un punto che rimane irrisolto è se le procedure infrastrutturali siano a pieno titolo lo strumento per ricondurre all'unità un potere costituzionale, il potere esecutivo, organizzativamente frammentato, giustamente evocato in uno degli interventi.

Se il procedimento infrastrutturale è uno strumento di riduzione all'unità del potere esecutivo non è pensabile che poi le singole amministrazioni ricorrono ad un altro potere per risolvere i loro conflitti. Al di fuori dei conflitti di attribuzioni regolati a livello costituzionale fra lo Stato e le Regioni dovrebbe sopperire il difetto di legittimazione a ricorrere a qualunque giudice ordinario o amministrativo che sia.

Sempre che si voglia aderire all'idea della perdurante validità della divisione dei poteri.

Negli impianti industriali quel che maggiormente rileva sono i possibili effetti, sia sotto il profilo degli effetti immediati, sia sotto il profilo del rischio di possibili effetti futuri.

Qui la legge generale sul procedimento amministrativo mostra un palese limite di "generalità". I normali procedimenti di partecipazione dei privati per i procedimenti aventi per fine la costruzione di impianti industriali si dimostrano inadeguati.

Il privato non è il singolo, ma un insieme di soggetti a vario titolo coinvolti nella, o coinvolgibili dalla, realizzazione dell'impianto non sono sempre rappresentabili dai soggetti che "professionalmente" intendono tutelare l'ambiente, la salute e altri consimili valori costituzionali. Anzi, la tutela professionale è spesso obliterata o richiesta solo come aggiuntiva perché, essendo "generale", non coincide con gli interessi "situati", cioè con gli interessi derivanti dall'essere in una determinata situazione. Un tipo di interesse, quello "situato", al quale la dottrina italiana, a differenza di quella francese, non sembra aver prestato la sufficiente attenzione.

Né, d'altro canto, gli interessi attivi che si esprimono in forme associative possono poi garantire di potere esprimere tutti gli interessi partecipativi determinati dagli effetti della costruzione di un determinato impianto, anche perché gli interessi incisi non sono sempre dello stesso segno o gli effetti non sono tutti temporalmente coincidenti.



## VII<sup>a</sup> Edizione 2012

### Convegno sulla Valutazione e Gestione del Rischio negli Insedimenti Civili ed Industriali

Pisa, 3 Ottobre 2012 – Aula Magna Facoltà di Ingegneria (Pisa)

Ne nasce quindi un primo problema: quello della legittimazione alla partecipazione e del possibile valore della partecipazione per la decisione finale. Il che spiega perché la partecipazione del privato al procedimento abbia conosciuto, e conosca, una infinità di varianti rispetto alla legge generale sul procedimento amministrativo quando si tratta di disciplinare procedimenti ambientali. Ogni procedimento è diverso dall'altro. Si va per tentativi e per esperienze precedenti e quasi sempre la prassi è costretta ad andare al di là di quanto previsto dal legislatore o di quanto sarebbe possibile ricostruire per analogia con la normativa vigente.

Una decisione, consapevole degli elementi in gioco, è possibile solo quando c'è stato un contraddittorio effettivo, inteso come dialettica sulla stessa questione, come tesi ed antitesi. Ma il problema della conoscenza come presupposto necessario del contraddittorio ambientale non si risolve nell'esternazione dei dati tecnico-scientifici che sono alla base del progetto di un impianto energetico di impatto ambientale. Perché la scienza e la tecnica si traducano in componenti di un contraddittorio amministrativo non basta "comunicare", bisogna "tradurre" in un linguaggio comune i dati tecnico-scientifici. La scienza e la tecnica debbono diventare socialmente comprensibili. Diversamente anche quando si instaura un "contraddittorio" fra esperti, o presunti tali, la decisione viene vissuta come un fatto estraneo alla "situazione" dei destinatari degli effetti, o dei possibili effetti, della realizzazione di una determinata struttura di impatto ambientale, sia essa una centrale elettrica, un rigassificatore o un impianto petrolchimico.