



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

VII^a 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

SEVESO III EVOLUZIONE COME OPPORTUNITÀ DI SVILUPPO: UN AIUTO E NON UN FRENO COME OCCASIONE PER FAR RIPARTIRE L'INDUSTRIA

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^a Direttiva Seveso e nell'avvicinarsi dell'emanazione della III^a 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/vgr2012>) 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



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 - <http://conference.ing.unipi.it/vgr2012/>



VII^a Edizione 2012 Convegno sulla Valutazione e Gestione del Rischio negli Insedimenti Civili ed Industriali

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

SEVESO III EVOLUZIONE COME OPPORTUNITÀ DI SVILUPPO: UN AIUTO E NON UN FRENO COME OCCASIONE PER FAR RIPARTIRE L'INDUSTRIA

Introduzione

La Tavola Rotonda è stata organizzata, nell'ambito del convegno VGR2012, dall'Associazione degli Analisti dell'Ambiente, dell'Affidabilità e della Sicurezza Industriale denominata 3ASI in collaborazione con il Comitato Organizzatore del Convegno.

L'occasione di un convegno come il VGR 2012 è stata utilizzata per riflettere sulla rilevanza della normativa stessa, sui vantaggi che ha portato e sui margini di miglioramento su cui lavorare per renderla ancora più efficiente e rispondente ai principi per cui è nata.

I temi trattati nella tavola rotonda sono stati:

- i benefici ottenuti in 30 anni di esperienze di analisi di sicurezza;
- la pianificazione territoriale e la pianificazione delle emergenze esterne;
- i rapporti di sicurezza, le istruttorie e le verifiche ispettive;
- la formazione degli "attori" della direttiva.

Hanno partecipato:

Giuseppe Astarita – Federchimica
Edoardo Galatola, Alfredo Romano – 3ASI
Sebastiano Serra – Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare
Pippo Mistretta – Ministero dell'Interno, CNVVF
Pier Franco Ariano – Conferenza Stato/Regioni

Ha moderato gli interventi:

Rita Caroselli – Assogasliquidi.

I partecipanti sono stati sollecitati dal moderatore ad intervenire ma soprattutto ad essere propositivi per suggerire futuri miglioramenti anche in vista del recepimento della Direttiva 2012/18/UE cosiddetta Seveso III.

Per un maggior dettaglio sulla problematica trattata dalla della tavola rotonda si rimanda al sito del VGR2012 (<http://conference.ing.unipi.it/vgr2012>) e della 3ASI (www.3asi.it).

Nel seguito, sono nella prima parte riportate in sunto le proposte scaturite e condivise tra gli attori della tavola rotonda per garantire una migliore applicazione della normativa e garantire quella certezza sui tempi auspicata dalle aziende, mentre nella seconda parte un sommario dei singoli interventi dei relatori.

Le proposte scaturite durante il dibattito sono principalmente le seguenti:

- Si è convenuto che la Direttiva Seveso ha un impianto organico ben strutturato, ma necessita di un processo di semplificazione. La sua attuazione attualmente è più sbilanciata sui controlli, in particolare sui SGS, che sulla certezza dei tempi delle Autorizzazioni, pertanto occorre riequilibrarla in tal senso.
- Il recepimento della Direttiva deve tornare ad essere più aderente ai dettami comunitari di quanto fatto in passato.
- Le ispezioni, anche in base all'esperienza accumulata in altri paesi europei, devono essere fedeli al mandato, modulate in funzione della complessità degli impianti da analizzare, mentre i cicli di ispezioni successivi al primo non devono ogni volta ripartire da zero.
- È opportuno istituire un Gruppo di lavoro tecnico che si adoperi per revisionare il testo delle linee guida per la compilazione del rapporto di sicurezza (che è, nonostante le bozze circolate, ancora fermo al DPCM del 31/3/89) e attuare i decreti ancora inattuati; il Gruppo dovrebbe quindi procedere in parallelo con la stesura di una linea guida per la valutazione dei Rapporti di Sicurezza, fornire indirizzi comuni per le fasi istruttorie, individuare criteri di valutazione connessi alla complessità delle aziende oggetto di verifiche.
- Tra le iniziative si ritiene utile promuovere un coordinamento territoriale per garantire uniformità di applicazione a livello regionale (Studi di sicurezza per gli stabilimenti in art. 6, contenuti e modalità di applicazione delle documentate dichiarazioni di non aggravio del rischio, soglie di credibilità del rischio, etc.).
- Si suggerisce di creare una sorta di giurisprudenza tecnica archiviando e rendendo disponibili standard unificati di valutazione.
- Si propone di creare un tavolo tecnico sulle problematiche di pianificazione territoriale con istituzione di uno sportello per le amministrazioni locali interessate; questo tavolo dovrebbe produrre linee guida di applicazione, fornendo suggerimenti quali la gradualità della categorizzazione del territorio.
- I diversi procedimenti autorizzativi dovrebbero coordinarsi creando una sorta di osmosi delle informazioni. In particolare, i procedimenti relativi alla valutazione di fattibilità di un nuovo stabilimento (VIA, NOF, ...) dovrebbero essere integrati.
- Sarebbe inoltre utile istituire una scuola di formazione nazionale in tema di sicurezza e analisi di rischio



VII^a Edizione 2012 Convegno sulla Valutazione e Gestione del Rischio negli Insedimenti Civili ed Industriali

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

Le proposte prima sommarizzate sono scaturite dal dibattito che viene di seguito allegato

Rita Caroselli

Nella attuale fase di recepimento della nuova direttiva SEVESO, come si può coniugare il rigore nella sua applicazione con l'esigenza di sviluppo del tessuto industriale nazionale? Penso per esempio alle problematiche relative all'uniformità delle valutazioni sul territorio ed ai tempi delle verifiche ispettive ovvero alla pianificazione del territorio.

Sebastiano Serra

La Normativa Seveso, rispetto a quelle ambientali, risulta più efficace, in quanto supportato da un "impianto" solido anche se, ovviamente non è immune da criticità. Tra i problemi principali possiamo individuare: la certezza dei tempi delle autorizzazioni e l'ottimizzazione dell'attività di controllo. È possibile impostare un processo di semplificazione, ma va approfondito il problema specifico. L'attuazione è più sbilanciata sui controlli che sulla semplificazione delle autorizzazioni, per cui occorre lavorare sui tempi certi. Tra gli altri problemi c'è il vincolo finanziario che non permette l'aumento delle risorse da dedicare.

Un secondo punto da affrontare è la pianificazione del territorio. Attualmente al Ministero sono in gestione approfondimenti sui terremoti, sul piano nazionale cambiamenti climatici, sulla revisione delle norme urbanistiche; altri campi di azione sono come eliminare il condono edilizio, come permettere ad enti pubblici e privati di mantenere boschi e corsi d'acqua, come far gestire i terreni abbandonati con un fondo per la manutenzione del territorio.

In quest'ottica è particolarmente positivo che una direttiva come la Seveso indichi le modalità di pianificazione del territorio. Il Ministero vuole emanare linee guida sulla pianificazione, anche se non è facile. L'obiettivo è una pianificazione più attenta e avere stabilimenti sostenibili senza effetti sull'ambiente.

Pippo Mistretta

La pianificazione urbanistica per gli stabilimenti RIR deve essere fatta ad hoc. Ricollegandosi all'intervento del Dott. Serra è utile ricordare che Ministero dell'ambiente e Ministero dell'Interno hanno fatto molta strada assieme. Dopo il 2015 occorre verificare se il Corpo Nazionale si occuperà ancora in prima persona delle problematiche inerenti i rischi di incidenti rilevanti. Molte cose si sono evolute in questo periodo, ad esempio i depositi GPL sono molto diversi da quelli degli anni '60.

Basti pensare tra l'altro a cos'erano i PEE negli anni '80 (quando si prevedeva l'evacuazione senza approfondire l'argomento). Oggi siamo molto più concreti e la pianificazione avviene in funzione degli scenari. La Seveso III prevede oneri sulle imprese da sgravare, occorre la certezza dei tempi di diritto. Le competenze comunque probabilmente saranno demandate alle Regioni nel 2015.

Pier Franco Ariano

Questo è un tavolo tecnico, quindi è opportuno parlare della situazione attuale, non sapendo cosa ci aspetta nel futuro prossimo sotto il profilo delle scelte in merito all'organizzazione delle competenze sulla materia. Un auspicio è che non ci siano passi indietro di nessuno, dato che sarà sempre necessaria la fusione delle competenze e che non deve andare persa l'esperienza maturata in tal senso in tanti anni. La pianificazione territoriale è fondamentale per la sua importanza intrinseca e comporta il coinvolgimento degli attori sul territorio coinvolti nella pianificazione territoriale e urbanistica.

Le restrizioni imposte da una pianificazione di tutela ha spesso spaventato sia il Comune che gli stabilimenti. L'impresa perché si sente minacciata, il Comune per i vincoli che gli stabilimenti RIR determinano rispetto alle opportunità di sviluppo delle aree impegnate. Il decreto attuativo dell'art. 14 della Seveso II ha quindi visto una certa diffidenza e difficoltà dei comuni nel rivedere i piani regolatori. A questo proposito, va però ricordato che lo spirito della norma è quello di "mantenere" opportune distanze tra lo stabilimento e l'intorno, con ciò evidenziando anche l'intento di tutelare l'azienda RIR da un'evoluzione al contorno che potrebbe ipotecare possibilità di sviluppo in futuro (es. ampliamenti, riassetti, ...) e che, d'altro canto, già il T.U. delle leggi sanitarie del 1901 (Art. 101) stabiliva che gli stabilimenti che possono creare "nocimento alla popolazione" devono stare al di fuori dei centri abitati.

D'altra parte, le imprese devono essere tutelate e non mortificate in quanto rappresentano un elemento dello sviluppo socioeconomico del territorio. La materia urbanistica è una disciplina sociologica e non può essere fatta con il righello. Occorre pertanto andare oltre la logica delle aree di danno e ragionare sull'attrazione gravitazionale dello stabilimento anche in termini di effetti indotti (traffico, viabilità, ...) e di esigenze della pianificazione di emergenza. In tal senso, le aziende non devono più indulgere alla tentazione di esibire "nubi intelligenti" che si fermano a comando al cancello di stabilimento (ci sono grossi depositi che dichiarano aree di danno al massimo di 30 m). Serve quindi competenza e responsabilità per tutti gli attori. Quindi, il comune non può affidare interamente i RIR a "Sevesologi", ma interpretare correttamente il ruolo di pianificazione affiancando l'esperto di rischi all'urbanista.

In quanto alla lamentata disuniformità tipica che si riscontra nelle verifiche ispettive, occorre premettere che anche per gli SGS credo che debba ancora essere compresa l'opportunità offerta da tali strumenti che a mio giudizio consentono, soprattutto ove non siano già presenti altri sistemi di gestione, di conferire alla gestione aziendale un'impostazione di governo ormai necessaria anche alla luce delle incalzanti modificazioni intervenute e in itinere nel campo ambientale e della sicurezza, basti pensare ai regolamenti REACH e CLP che, oltretutto, hanno decisivi risvolti sul piano della competitività: chi non si mantiene aggiornato, rischia di non poter più lavorare. Il SGS deve quindi essere un abito di sartoria e non un documento comprato dal professionista o scaricato da Internet. In questo contesto, le verifiche dovrebbero essere intese come occasione per una revisione critica esterna piuttosto che come un intervento invasivo vissuto passivamente. Anche chi fa ispezione deve saper discernere.



VII^a Edizione 2012 Convegno sulla Valutazione e Gestione del Rischio negli Insedimenti Civili ed Industriali

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

Quindi, ciascuna verifica dovrebbe essere organizzata in modo tale da dedicare tempo e risorse commisurate alla reale necessità di approfondimento. La verifica deve poter apprezzare se il sistema è davvero implementato nelle sue articolazioni e davvero patrimonio del personale operante piuttosto che analizzare in dettaglio e sistematicamente tutte le sue componenti. Ogni verifica non deve pertanto ripercorrere tutto l'SGS: dopo la prima verifica, le successive devono poter apprezzare se gli aspetti identificati critici sono costantemente mantenuti e gestiti con efficacia.

Alfredo Romano

Intendo proporre una riflessione ed una proposta sulla pianificazione territoriale ma prima consentitemi un breve commento sulle esperienze positive in 30 anni di analisi del rischio: abbiamo iniziato con delle analisi di rischio sostanzialmente basate su approccio storico/statistico utilizzando la storia si incidenti occorsi nel passato, integrato con la valutazione delle conseguenze, fino ad arrivare a percorsi ormai consolidati con l'utilizzo di tecniche di tipo hazop; questa tecnica è di fatto patrimonio comune delle maggiori società di ingegneria, multinazionali e grandi gruppi industriali, le piccole società di ingegneria e le aziende medio/piccole non sempre hanno gli specialisti all'interno della struttura e preferiscono ricorrere a società di consulenza, comunque anche in questi casi è ben conosciuto l'approccio di valutazione dei rischi.

In definitiva si può affermare che a trent'anni di distanza questo approccio ha portato ad un deciso miglioramento della cultura della sicurezza e nel contempo ha indirizzato notevoli investimenti dedicati al miglioramento della sicurezza attiva e passiva e anche sulla spinta delle normative nei luoghi di lavoro; questo approccio è stato travasato sulle attività che presentano comunque dei rischi significativi anche se formalmente non soggette alla normativa sui rischi di incidenti rilevanti.

Ritorniamo al tema della pianificazione territoriale

L'esempio di Ariano sulla "nube intelligente" è significativo, anche noi analisti, provocatoriamente, abbiamo suggerito ai gestori di inserire un cartello al limite del confine per "obbligare" la nube a non superare il confine stesso.

Sono sempre più numerose le richieste dei piccoli comuni a ridurre gli impatti sul territorio confinandoli all'interno dell'azienda.

Non possiamo addentrarci in un confronto tecnico ma vorrei sottolineare che la ricerca di una soluzione sempre più spinta non significa migliore sicurezza anche perché se in un dato contesto si accetta un determinato rischio potenziale, ridurre al minimo le conseguenze significa "operare" sulle prevenzioni e sulle protezioni variando la frequenza, oltre un certo limite non aumenta la sicurezza reale.

Veniamo alla proposta: creare una matrice di compatibilità, con una gradualità di caratterizzazione (da A ad F) senza salti di categoria; ciò permetterebbe di introdurre passività che andrebbero a tutela della sicurezza e della compatibilità territoriale (ad es. anche solo introducendo 30 m per categoria, si creerebbe un'area di rispetto tra A ed F di almeno 150 m.)

Giuseppe Astarita

La Revisione della Direttiva, Seveso III, risultava necessaria a causa del cambiamento classificazione delle sostanze con qualche complicazione aggiuntiva per la modalità di trasposizione del CLP alla Direttiva stessa.

Seveso è una legislazione speciale, quindi va garantito il controllo delle stabilimenti che però non vanno aumentati altrimenti si ridurrebbe la garanzia dei controlli stessi. Naturalmente ciò può essere inficiato dal fatto che già la Seveso II ha esteso il campo alle sostanze ecotossiche (in continuo aumento) estendendo di fatto nel tempo il numero di aziende interessate. Questo impianto è stato mantenuto nella Seveso III.

Una difficoltà è stata causata dall'indisponibilità (sia da parte della Commissione che dall'industria) di numeri precisi sulle aziende interessate, di difficile derivazione soprattutto fuori dal "vecchio" campo di applicazione, anche se la Commissione aveva diffuso dati solo apparentemente precisi.

Alla fine si sono ottenuti miglioramenti rispetto alla proposta iniziale di revisione, ad esempio avendo eliminato l'obbligo per gestore di fornire informazioni sul territorio circostante.

Per quanto concerne la consultazione del pubblico, la sua informazione è un diritto, mantenendo però separato l'influenza diretta sulle scelte tecniche dell'analisi del rapporto di sicurezza.

I piani di ispezione devono garantire una maggiore flessibilità sui controlli.

Rita Caroselli

Considerato che il momento storico richiede iniziative volte al rilancio e al sostegno dell'attività produttiva, come testimoniato a più riprese dagli interventi governativi degli ultimi mesi per la semplificazione amministrativa, non ritengono i relatori che sulla materia dei pericoli di incidenti rilevanti vi siano margini per agire in tal senso anche cercando maggiore integrazione con le norme in materia ambientale?

Sebastiano Serra

Il Governo è impegnato su due fronti: semplificazione e sviluppo.

Sono usciti 6 D.L. che hanno tradotto le materie anzidette, tra i quali "Salva Italia" dello scorso anno s, decreto "Ambiente" e altri. Particolare attenzione è stata riservata al problema rifiuti, da qui una considerazione, è opportuno recepire tout court le direttive comunitarie senza eccedere nelle personalizzazioni. Quindi si è proceduto con un decreto sulla semplificazione. Di prossima emanazione ci sarà un DPR per dettagliare ulteriormente i contenuti dell'AIA ed è in dirittura d'arrivo l'Autorizzazione Unica Ambientale. Ben venga un processo di semplificazione anche per la direttiva Seveso.

Al momento è in esame in CdM l'accorpamento della Commissione VIA VAS con quella AIA. Le aziende devono



VII^a Edizione 2012 Convegno sulla Valutazione e Gestione del Rischio negli Insedimenti Civili ed Industriali

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

presentare un documento di progetto completo al fine di avere richieste di osservazioni e mantenere i tempi dell'autorizzazione.

Pier Franco Ariano

Il "Rischio rilevante" ha permeato altre materie relative alla sicurezza ma non è mai diventata patrimonio culturale dei soggetti amministrativi in materia ambientale, quali quelli preposti al rilascio dell'AIA, dove la Seveso è relegata a elemento di "fondo". Non significa che tutti i procedimenti debbano necessariamente diventare un procedimento unico. In questa fase, affidare alle province anche l'amministrazione della direttiva Seveso potrebbe presentare il rischio di scompensi. È piuttosto da garantire che nel momento in cui un organo dell'amministrazione assume decisioni che incidono sulla sfera giuridica dell'azienda a diverso titolo (es. AIA o AUA), quell'organo debba poter disporre dell'intero quadro di conoscenze per meglio calibrare il proprio quadro prescrittivo e non cadere in contraddizioni (già viste) che rischiano di creare difficoltà all'impresa.

Il suggerimento è quindi un maggior coordinamento tra le parti per migliorare il processo di conoscenza e dunque raggiungere un processo di osmosi tra i procedimenti. Questo non vale per nuovi stabilimenti perché nel caso di procedimenti volti al rilascio di atti costitutivi come la realizzazione di opere i procedimenti di VIA e NOF e l'autorizzazione ambientale che ne segue dovrebbero essere espressi unitariamente.

Pippo Mistretta

Le Linee Guida sulla valutazione dei Rapporti di Sicurezza sono da considerare adeguate. Occorre andare verso una maggiore semplificazione.

Serve una maggiore certezza sulle soglie del non aggravio del rischio per evitare situazioni di contenzioso

Si richiede un approccio uniforme sul territorio.

Edoardo Galatola

È da rilevare una disuniformità dei procedimenti istruttori, per cui sarebbe opportuno sviluppare standard unificati di valutazione creando una sorta di giurisprudenza tecnica.

Occorre:

- promuovere un coordinamento territoriale per garantire uniformità di applicazione a livello regionale (studi di sicurezza stabilimenti in art. 6, criteri relativi all'urbanizzazione, soglie di credibilità del rischio, etc.);
- definire criteri di analisi e contenuti delle documentate dichiarazioni di non aggravio del rischio
- definire i contenuti della sintesi non tecnica del Rapporto di Sicurezza, come previsto dalla Direttiva 2012/18/UE

Si propone pertanto di:

- istituire gruppi di lavoro tecnico per revisionare il testo del Rapporto di Sicurezza e le Linee Guida per le istruttorie e la valutazione dei Rapporti di Sicurezza;
 - verificare la fattibilità dell'istituzione di una Autorizzazione unica integrata di sicurezza;
- creare un tavolo tecnico sulle problematiche di pianificazione territoriale con istituzione di uno sportello per le amministrazioni locali interessate;
- istituire una scuola di formazione nazionale in tema di sicurezza e analisi di rischio.

Giuseppe Astarita

La CE ha in progetto due linee guida, una sulle distanze di sicurezza ed una sull'effetto domino

Le deroghe sono più difficili e ottenibili solo con procedure legislative; d'altra parte è stata eliminata la possibilità di aggiungere sostanze al campo di applicazione.

È importante che il Gestore percepisca una proporzionalità tra i rischi effettivi e ciò che viene richiesto dalle autorità di controllo, pena la perdita della sua convinta collaborazione.

Impianti con sedi in Italia e in altri paesi hanno ispezioni con modalità molto diverse (es. tempistiche) per cui lo spunto è quello di tendere ad uniformare il sistema dei controlli nei vari Paesi.

Rita Caroselli

Nel chiudere la Tavola Rotonda e ringraziare i relatori per i contributi portati, ricordo che provvederemo a produrre una sintesi degli stessi per contribuire a livello propositivo all'evoluzione della normativa in atto.