

*CONVEGNO NAZIONALE*  
**VALUTAZIONE E GESTIONE DEL RISCHIO**  
**NEGLI INSEDIAMENTI**  
**CIVILI ED INDUSTRIALI**

*Palazzo Dei Congressi*  
*Pisa, 6-8 Ottobre 1998*

**L'INFORMAZIONE ALLA POPOLAZIONE IN MATERIA DI**  
**RISCHI DI INCIDENTI RILEVANTI**

**Ing. E. Galatola (Eidos s.r.l, Via XX Settembre 12, 26900 Lodi)**

**Ing. R. Iorio (ANPA, Via V. Brancati 48, 00144 Roma)**

**Ing. G. Macchi (ANPA, Via V. Brancati 48, 00144 Roma)**

## ABSTRACT

La circolare del Ministero dell'Ambiente n. ° 2433/97/SIAR del 23/07/1997 assegna un ruolo fondamentale al sistema delle Agenzie ANPA-ARPA per l'informazione alla popolazione sui rischi di incidenti rilevanti. In tal senso l'ANPA ha intrapreso un'iniziativa sull'informazione il cui scopo è di diffondere nella popolazione, attraverso i Sindaci, una cultura preventiva della sicurezza idonea a promuovere comportamenti e scelte informate per la protezione della salute individuale e collettiva in caso di incidente rilevante.

L'informazione oltre a rendere effettivo il principio giuridico del "diritto alla conoscenza" ripreso anche dalla legge 137/97, rappresenta l'anello conclusivo del processo di controllo del rischio di incidente rilevante. Una corretta informazione offre la possibilità di inquadrare un determinato rischio nel contesto quotidiano più generale e consente il costituirsi di una giusta scala di valori evitando la sopravvalutazione di un tipo specifico di rischio. Nella memoria si trattano i criteri cui deve attenersi una corretta informazione.

## MEMORIA

La legge 19 maggio 1997 n. 137 si caratterizza in campo di informazione alla popolazione, in modo fortemente innovativo, con l'obiettivo di rendere effettivo il diritto della popolazione all'informazione.

La legge dispone:

- ai fabbricanti, di inviare un'apposita scheda informativa al Ministero dell'Ambiente, alla Regione, al CTR, al Prefetto, all'USL ed al Sindaco;
- al Sindaco, di completare le schede nelle parti di competenza e di distribuirle alla popolazione interessata.

Per la completa compilazione delle schede, il fabbricante deve integrare le informazioni in proprio possesso con le indicazioni contenute nel Piano di Emergenza Esterna, predisposto dal Prefetto.

Analogamente, il Sindaco dovrà essere a conoscenza di tale piano d'emergenza per poter compilare la sezione di propria pertinenza.

Per mezzo delle schede, la popolazione, oltre ad essere informata preventivamente sulle conseguenze di eventuali incidenti rilevanti, può individuare gli organi della Pubblica Amministrazione preposti alla gestione dell'emergenza e responsabili dell'allertamento e delle indicazioni sui comportamenti di autoprotezione da seguire.

Un giudizio positivo sulla legge 137/97 deriva in particolare dalla giusta importanza che tale legge conferisce all'informazione della popolazione, vista come strumento fondamentale per il completamento del processo di prevenzione dei rischi che, per essere veramente efficace, deve necessariamente basarsi su ognuno degli elementi costituenti la inscindibile terna "impianto-territorio-popolazione".

I precedenti quadri legislativi avevano focalizzato la loro attenzione, in termini operativi, essenzialmente sul primo di questi elementi, l'impianto, in misura minore sul secondo, il territorio (che viene ripreso in termini più compiuti con la nuova direttiva Seveso II) e solo marginalmente sul terzo elemento, la "popolazione".

Pur essendo comprensibile la cautela con cui la Pubblica Amministrazione ha voluto muoversi in un tema così delicato, era ormai ampiamente auspicabile che questo venisse finalmente portato pienamente alla luce in termini incisivi e pressanti.

Nel fare questo la legge 137/97 ha introdotto, peraltro, un ulteriore elemento innovativo rispetto agli approcci precedenti, lì dove non richiede più che il fabbricante predisponga delle schede informative destinate alle autorità competenti e con contenuti, per la maggior parte, utili agli addetti ai lavori, ma certamente non comprensibili, nè tanto meno utilizzabili, da parte del destinatario finale, la popolazione.

Prima della legge 137/97, quindi, nell'inevitabile doppio passaggio: fabbricante - autorità -, autorità - popolazione, era necessaria l'introduzione di una rielaborazione intermedia, con il conseguente rischio di distorsione del messaggio e, ancor più, di ritardo nei tempi di attuazione. Con la nuova legge, il passaggio può avvenire mediante semplice integrazione, da parte delle autorità competenti, limitatamente a quanto loro concerne, di quanto responsabilmente il fabbricante indica.

A parte il minor rischio di distorsione dell'informazione e la decisa accelerazione dei tempi necessari, questo nuovo approccio, del resto, in perfetta linea con uno dei fondamentali principi ispiratori della direttiva europea, la quale si basa sulla più completa responsabilizzazione del fabbricante, per tutto ciò che ad esso attiene.

Tuttavia, accanto a questo aspetto positivo, di maggiore e razionale responsabilizzazione del fabbricante, la nuova legge lascia in termini eccessivamente impliciti la parallela necessaria responsabilizzazione delle pubbliche autorità, per quanto di loro competenza, e tralascia così di enfatizzare, come sarebbe stato

opportuno, che l'informazione della popolazione è necessariamente subordinata all'adeguato compimento di altre fasi propedeutiche.

In effetti, l'intero processo di controllo dei rischi di incidente rilevante si basa fundamentalmente sulle seguenti fasi successive:

↓	valutazione	(fabbricante)
	verifica	(autorità di controllo)
	miglioramento	(fabbricante e autorità di controllo)
	pianificazione	(prefetti)
	informazione	(sindaci)

La valutazione deve assicurare che i pericoli siano stati individuati ed analizzati, anche se in termini quantitativi, e le opportunità di miglioramento identificate.

La verifica assicura che la valutazione del fabbricante sia stata condotta adeguatamente e la integra con la conoscenza del territorio e le sue esigenze.

Il miglioramento realizza concretamente gli interventi opportuni di prevenzione e di protezione, sia sugli impianti, sia sul territorio, onde ridurre al massimo praticabile il rischio residuo.

La pianificazione pone in grado di gestire il rischio, minimizzando le conseguenze di eventuali incidenti.

L'informazione, agendo su due livelli, garantisce il principio giuridico del "right to know" della popolazione interessata e pone questa in grado di agire per mettere in atto i necessari comportamenti di autoprotezione, senza i quali buona parte delle finalità di pianificazione sarebbe vanificata.

L'informazione alla popolazione costituisce quindi l'anello finale imprescindibile dell'intero processo; essa trae le sue radici in ognuna delle fasi precedenti e potrà adeguatamente assolvere alla sua ragion d'essere solo se adeguatamente saranno state condotte quelle fasi.

Allo stato attuale le prime fasi sono state avviate; a fronte di una valutazione condotta in termini estensivi dai fabbricanti, così come da precisa disposizione di legge, la verifica ed il miglioramento hanno comunque raggiunto oggi un significativo, anche se non ancora soddisfacente, grado di avanzamento, con una decisa tendenza al recupero del pregresso, non solo per l'azione degli organi tecnici regionali di valutazione, ma anche grazie all'incisiva azione criteriologica e omogeneizzante operata dagli organi centrali, tra cui l'ANPA.

La pianificazione ha presentato solo recentemente una tendenza incrementale apprezzabile, anche sotto la spinta della procedura di infrazione a cui l'Italia è stata assoggettata dalla UE.

Estremamente positiva l'attivazione del processo di informazione, resa possibile specialmente grazie alla legge 137/97, anche se rimangono da affrontare ancora altri tre argomenti fondamentali:

- il completamento della pianificazione d'emergenza esterna da parte dei prefetti e la verifica di congruenza dei piani redatti con i criteri di pianificazione esposti nelle linee guida del Dipartimento della Protezione Civile; in questo i Sindaci, diretti interessati alla comunicazione dell'informazione, potrebbe costituire elemento propulsore;
- la definizione dei criteri per la determinazione dell'estensione delle aree interessate all'informazione e delle modalità di comunicazione dell'informazione stessa, per la qual cosa le apposite linee-guida del Dipartimento della Protezione Civile possono costituire una buona base di partenza. Su questo argomento, peraltro, salve le competenze di indirizzo e controllo delle amministrazioni, l'ANPA e il sistema delle Agenzie ambientali intendono rispondere positivamente alle sollecitazioni pervenute ed attivarsi per fornire, al meglio possibile, supporto all'azione delle autorità competenti per la comunicazione dell'informazione;
- la necessità di integrare l'informazione specifica e mirata al sito, con un'informazione generale a largo raggio, su base regionale o nazionale, sui rischi di qualsiasi natura e in termini non sito-specifici. Ciò è reso necessario alla luce di varie esigenze:
  - logica ed opportuna estensione del principio giuridico del "right-to-know", a comprendere tutti i rischi tecnologici e naturali;
  - possibilità, da parte della popolazione, di inquadrare un determinato tipo di rischio (quello di incidente rilevante) nel quadro generale del complesso dei rischi cui quotidianamente si è esposti e quindi

possibilità di collocare in una giusta scala di valori la percezione che si ha di un determinato tipo di rischio;

- unico mezzo per far conoscere i giusti comportamenti di autoprotezione, almeno in termini generali, non siti-specifici, a tutti coloro che, imprevedibilmente e aleatoriamente, possono trovarsi presenti al momento dell'incidente, pur non essendo residenti o regolari frequentatori del sito (visitatori occasionali, turisti, automobilisti in transito, ecc., non raggiungibili da una comunicazione dell'informazione specifica).

Anche sul tema dell'informazione generale, l'ANPA e il sistema delle Agenzie ambientali potranno fornire il loro contributo alle amministrazioni competenti, per promuovere le opportune attività di educazione sui rischi. Del resto un ruolo fondamentale viene assegnato al Sistema delle Agenzie nella Circolare del Ministero dell'Ambiente n° 2433/97/SIAR del 23/07/1997. In tale quadro l'ANPA ha intrapreso un'iniziativa sull'informazione il cui scopo è di diffondere nella popolazione, attraverso i Sindaci, una cultura preventiva della sicurezza idonea a promuovere comportamenti e scelte informate per la protezione della salute individuale e collettiva in caso di incidente rilevante.

Con il contributo della EIDOS s.r.l è stato pertanto impostato uno specifico lavoro al fine di preparare un documento per l'informazione alla popolazione nel campo dei rischi tecnologici.

L'obiettivo è di creare strumenti di diffusione di una cultura sulla materia dei rischi in generale, e del rischio di incidenti rilevanti in particolare.

Il documento in corso di realizzazione sarà diffuso attraverso il Sistema delle Agenzie regionali (ARPA) ed ha lo scopo di fornire supporto alle Autorità locali, affinché esse possano diffondere, in un'ottica educativa di prevenzione, questa tematica alla popolazione.

L'elaborato finale sarà articolato in due sezioni: la prima avente lo scopo di esporre gli argomenti tecnici, costituenti i contenuti di un'informazione omogenea e divulgativa, la seconda con funzione di esplicazione dei meccanismi di percezione dell'informazione e sulle tecniche di diffusione e controllo, configurata come guida operativa ai sindaci per la diffusione appropriata dell'informazione.

L'assenza di un tale strumento ha sinora prodotto l'impasse precedentemente citata, per cui i Comuni che hanno ricevuto la scheda di informazione alla popolazione di cui all'Allegato A della legge 137/97 non hanno, nella generalità dei casi, ancora provveduto ad effettuare una politica informativa, anche se nell'obbligo di doverle effettuare.

Con il lavoro in corso ci si propone di superare tale situazione.

Il documento sarà strutturato come segue.

#### *Introduzione e scopo del documento*

Presenza intrinseca del rischio in natura; l'importanza di una corretta informazione. Identificazione degli obiettivi: la popolazione in generale, gli eventuali gruppi particolarmente interessati all'informazione.

#### *Definizione delle tipologie di rischio per l'uomo e per l'ambiente.*

Vengono fornite definizioni ed esempi per i rischi naturali ed i rischi tecnologici. Si provvede inoltre ad inquadrare i concetti ed a segnalare le differenze tra rischio individuale e collettivo; rischio volontario, controllato e involontario; rischio immediato, differito o potenziale.

#### *Elementi qualificanti del rischio.*

Tra gli elementi qualificanti del rischio si affronta il problema della sua conoscenza e valutazione, della frequenza di accadimento e della sua gravità e del relativo pericolo indotto. Si individuano inoltre i fattori che influenzano il rischio e l'incertezza della sua determinazione.

#### *La valutazione del rischio.*

Si introduce il concetto di percezione del rischio, fattore condizionante per la definizione di tollerabilità per l'individuo e per la comunità, sia di tipo esplicito (oggettivo) che esplicito (soggettivo). Si citano casi europei in cui questi concetti sono entrati nell'ordinamento legislativo ed il caso a tutt'oggi unico italiano della Regione Friuli Venezia Giulia.

Criteri di valutazione del rischio e tecniche decisionali

#### *Il rischio legato alle attività industriali.*

Il rischio di incidenti rilevanti; analisi della normativa per il controllo e la prevenzione e i compiti delle Autorità competenti: Definizione degli scenari incidentali (individuati dalle aziende, dalle autorità preposte alle istruttorie e da quelle preposte alla pianificazione delle emergenze).

Individuazione dei modelli di comportamento della popolazione (specificità per tipologie incidentali e per categorie di soggetti vulnerabili).

La sicurezza sul luogo di lavoro.

Sintesi di esperienze significative a livello internazionali (autorità competenti, multinazionali) in materia di informazione alla popolazione sui rischi tecnologici.

## **BIBLIOGRAFIA**

- [1] Legge del 19 maggio n. 137, “Sanatoria dei decreti-legge recanti modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 17 maggio 1988, n. 175, relativo ai rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali”.
- [2] Circolare del Ministero dell’Ambiente n° 2433/97/SIAR del 23 luglio 1997, “ Legge 137/97, sanatoria dei decreti-legge recanti modifiche al Decreto del Presidente della Repubblica n. 175 del 17 maggio 1988 – Informazione alla popolazione in materia di rischi di incidenti rilevanti”.