

I RISCHI D'INCIDENTE CONNESSI CON LE ATTIVITÀ INDUSTRIALI E CON L'USO DI SOSTANZE PERICOLOSE

Profili di diritto comunitario e di diritto interno

di Giovanni Cordini* e Livio Tronconi**

SOMMARIO: §1. I rischi d'incidente industriale rilevante connessi con l'uso di sostanze pericolose, nella disciplina dell'Unione Europea; §2. Il recepimento della normativa comunitaria: profili generali e aspetti relativi all'applicazione delle norme sulle sostanze pericolose e sul rischio industriale; §3. (segue) Il recepimento della normativa comunitaria negli ordinamenti degli Stati membri: profili di diritto comparato; §4. Aspetti problematici e contenzioso nell'applicazione delle disposizioni comunitarie nell'ordinamento italiano; §5. Conclusioni

1. I rischi d'incidente industriale rilevante connessi con l'uso di sostanze pericolose, nella disciplina dell'Unione Europea

1.1 Premessa

La considerazione dei pericoli che determinate attività industriali rappresentano per l'uomo e per l'ambiente risponde ad una ordinaria esigenza della società moderna, la cui struttura di massa prospetta continuamente rischi che devono trovare adeguate risposte da parte del legislatore, in termini di prevenzione e di attenzione per la "sicurezza".¹ Di conseguenza, si può ben comprendere l'attenzione rivolta nel tempo dalla Comunità Europea alla problematica della "sicurezza industriale" nei termini che sono bene rappresentati dalle varie considerazioni che nelle direttive europee precedono l'articolato: a) richiamo degli obiettivi generali della politica ambientale comunitaria intesi a "proteggere, attraverso un'azione preventiva, la

* Giovanni Cordini è docente di diritto costituzionale italiano e comparato nell'Università di Pavia e componente del comitato scientifico dell'International Court of the Environment Foundation (ICEF). La relazione è frutto della collaborazione dei due autori. In particolare il prof. Cordini ha redatto i § 1 e 2 e le conclusioni.

**Il dottor Livio Tronconi è cultore di diritto costituzionale italiano e comparato nell'Università di Pavia dove è incaricato di un seminario didattico. E' consulente giuridico in materia di sicurezza del lavoro e prevenzione dei rischi. Il dottor Tronconi ha predisposto i § 3 e 4 della relazione.

¹Nella moderna società industriale la condizione di pericolo ambientale è la probabile condizione di partenza mentre la garanzia di tutela dell'ambiente è un punto di arrivo. (G. LOMBARDI, *Iniziativa economica privata e tutela dell'ambiente*, in Atti del convegno di Cagliari a cura di C. MURGIA, *L'ambiente e la sua protezione*, Giuffrè, Milano 1991, pag. 257). Un commentatore puntuale qualche anno fa ha sottolineato come nella legislazione italiana non vi fossero ancora strumenti giuridici adeguati a prevenire le attività inquinanti dell'industria *nel suo insieme* e come siano carenti le misure intese ad arrestare i crescenti danni ambientali e a favorire attività non inquinanti. (A. POSTIGLIONE, *Codice dell'ambiente*, Maggioli, Rimini 1993, pag. 1158) Nel frattempo alcuni provvedimenti settoriali sono stati adottati, tuttavia non si può dire che la situazione sia complessivamente migliore rispetto al momento in cui quella critica veniva enunciata.

qualità dell'ambiente e a tutelare la salute umana"; b) estensione dell'applicazione di disposizioni comunitarie relative alla prevenzione degli incidenti e alla limitazione delle conseguenze che bene potrebbero derivare all'uomo e all'ambiente; c) ampliamento dell'ambito di applicazione delle disposizioni precauzionali già adottate e intensificazione degli scambi di informazioni tra gli Stati membri; d) attenzione per lo sviluppo della cooperazione internazionale in tema di effetti transfrontalieri degli incidenti industriali; e) considerazione per i cosiddetti "effetti domino" dovuti alla presenza nella stessa area di vari impianti pericolosi (aree a rischio); f) armonizzazione dei sistemi di controllo, con specifico riferimento ai "piani di emergenza" e alla consultazione del "personale addetto". Ogni atto comunitario è stato motivato sulla base di una "filosofia della sicurezza" che merita una riflessione specifica perché propone un approccio giuridico al problema ambientale ben differente da quello che si riscontra sovente nella realtà dei rapporti tra industria e territorio che si sono determinati nei diversi Stati membri. In molti casi la relazione con il territorio è stata condizionata da esigenze speculative di espansione e dalla disordinata crescita urbana. Del pari le logiche della produttività e le preoccupazioni derivanti dalla crisi occupazionale hanno costituito degli alibi per giustificare l'assenza di una programmazione degli interventi pubblici di salvaguardia dell'ambiente e di sicurezza per la salute umana, vanificando la certezza delle regole giuridiche. Per tale ragione in questa relazione non ci soffermeremo solo sugli atti comunitari e sulle disposizioni applicate ma tenteremo di rendere evidenti i problemi di maggiore consistenza che investono l'attuazione effettiva delle disposizioni comuni in Italia.

1.2 La disciplina comunitaria relativa alle sostanze pericolose e la connessione con i rischi di incidenti industriali

La Comunità Europea, già negli anni '60 aveva adottato delle norme in materia di coloranti e per la classificazione, l'imballaggio e l'etichettatura di alcune sostanze, considerate pericolose per la salute dell'uomo e per i lavoratori addetti alla loro produzione². Negli anni successivi vennero approvati numerosi provvedimenti, diretti ad assicurare una protezione sanitaria più efficace ai lavoratori che svolgevano delle attività insalubri e pericolose³.

Alla metà degli anni '70 le sostanze pericolose sono state oggetto di una disciplina più organica e rigorosa, determinata in funzione delle caratteristiche e dell'uso di ogni prodotto preso in considerazione. Sono stati esaminati diversi parametri, intesi ad accertare, ad esempio, la persistenza e l'accumulazione della sostanza nociva nell'ambiente. La Direttiva del 4 maggio 1976 n. 464 ha impegnato gli Stati membri della Comunità Europea a regolamentare lo scarico delle sostanze pericolose nell'ambiente idrico. Questa disciplina

²Direttiva del Consiglio del 23 ottobre 1962, nella GUCE dell'11 novembre 1962, pagg. 264 e sgg., sul ravvicinamento delle regolamentazioni degli Stati membri sulle sostanze coloranti che possono essere impiegate nei prodotti destinati all'alimentazione umana (più volte modificata negli anni successivi) e direttiva del Consiglio del 27 giugno 1967, n. 67/548/Cee, nella GUCE n.196 del 16 agosto 1967, successivamente oggetto di adeguamenti e modificazioni

³Per un esame dei provvedimenti adottati ed un approfondimento del tema si v. E. CASOLINO, *Direttive Cee per il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori*, in E. PASTORE (a cura di), *La tutela dell'equilibrio psico-fisico sul lavoro*, Osservatorio Interregionale Piemonte-Valle d'Aosta sugli Infortuni, Torino e Aosta 1991, pagg. 205 e sgg.

venne estesa alle acque sotterranee nel 1979,⁴ mentre, nel 1976, erano stati già regolati l'immissione sul mercato e l'uso di alcuni preparati e di varie sostanze pericolose⁵.

Le direttive Cee hanno introdotto delle norme comuni in tema di biodegradabilità dei detersivi e in materia di classificazione, imballaggio ed etichettatura di numerosi prodotti chimici: antiparassitari, solventi, pitture e vernici, inchiostri. Altre disposizioni hanno limitato o vietato l'immissione sul mercato e l'uso di preparati e sostanze pericolose, allo scopo di garantire la protezione della salute umana e dell'ambiente, tenendo conto non solo della nocività della singola sostanza, ma anche dei rischi derivanti da concentrazione e bioaccumulazione.

Nel 1979, la Comunità Europea, ha adottato una misura preventiva di carattere generale, rendendo obbligatoria la notifica delle sostanze chimiche, immesse per la prima volta sul mercato comune⁶. Il terzo programma d'azione comunitario in materia di ambiente (1982-1986), al §22, riguardante i prodotti chimici, richiedeva che fossero completati e migliorati i dispositivi previsti per il controllo preventivo, tanto delle sostanze chimiche nuove, quanto di quelle esistenti⁷. Il quarto programma d'azione in materia ambientale insisteva sulla necessità di adottare delle misure adeguate, in materia di prevenzione dei rischi derivanti dall'impiego di sostanze e di preparati pericolosi.⁸

Il regolamento Cee sulla valutazione e sul controllo dei rischi ambientali, connessi con l'uso delle sostanze chimiche esistenti, approvato nel 1993⁹ ha reso obbligatori gli impegni programmatici contenuti nel terzo e nel quarto programma d'azione, per quanto concerne le sostanze chimiche in uso. Questo regolamento si applica a circa 100.000 sostanze chimiche, elencate nell'inventario europeo delle sostanze esistenti, alla data del 18 settembre 1981 (EINECS). L'atto si basa sull'articolo 100A del trattato, aggiunto con l'Atto Unico Europeo del 1986¹⁰ ed intende predisporre delle procedure che consentano la raccolta armonizzata, a

⁴Si v. la direttiva del Consiglio del 4 maggio 1976, n.76/464/Cee, nella GUCE L129 del 18 maggio 1976, pagg. 23 e sgg. e la direttiva del Consiglio del 17 dicembre 1979, n.80/68/Cee, nella GUCE L20 del 26 gennaio 1980, pagg. 43 e sgg., con numerosi successivi adeguamenti di carattere tecnico.

⁵Direttiva del Consiglio del 27 luglio 1976, n.76/769, nella GUCE L262 del 27 settembre 1976, pagg. 201 e sgg.

⁶Direttiva del Consiglio del 18 settembre 1979, n.79/831/Cee, nella GUCE L259 del 15 ottobre 1979, pagg.10 e sgg., più volte aggiornata negli anni successivi

⁷Il terzo programma d'azione in materia ambientale è stato pubblicato nella GUCE C46 del 17 febbraio 1983, pagg. 1 e sgg. e riportato, in appendice da CORDINI, *Gli inquinamenti industriali ed agricoli*, Cedam, Padova 1985, pag.163 e sgg. Il riferimento che qui interessa si trova alle pagg. 178 e sgg.

⁸Si v. la direttiva n. 379 del 7 giugno 1988, nella GUCE L187 del 16 luglio 1988, pagg. 14 e sgg., con la quale si estendevano ai "preparati" le norme adottate in materia di "sostanze pericolose".

⁹La proposta di regolamento n. 90/C276/01 è stata presentata dalla Commissione al Consiglio il 5 ottobre 1990, e pubblicata nella GUCE C276 del 5 novembre 1990, pagg. 1 e sgg. Il 23 dicembre 1992 la Commissione approvava una proposta modificata COM(92) 585, pubblicata nella GUCE C1 del 5.1.1993. Il regolamento del Consiglio (CEE) n. 793/93 è stato adottato il 23 marzo 1993 ed è stato pubblicato nella GUCE L84 del 5 aprile 1993

livello comunitario, delle informazioni sulle sostanze chimiche esistenti. Questi elementi sono necessari per la valutazione ed il controllo dei rischi, per l'ambiente e per la salute umana, derivanti dall'utilizzazione di tali sostanze.

A) Il campo di applicazione del regolamento

Il regolamento risponde agli obiettivi tracciati dal quarto programma d'azione in materia ambientale. Ivi, infatti, s'insisteva sulla necessità di adottare delle misure adeguate in materia di prevenzione dei rischi derivanti dall'impiego di sostanze pericolose. Nel parere espresso su quel documento programmatico il comitato economico e sociale¹¹ lamentava che, in materia di prevenzione dei rischi il campo di applicazione della normativa comunitaria era ancora molto limitato. Si faceva notare che l'obbligo di notifica era ristretto alle nuove sostanze, mentre sarebbe stato opportuno estendere la misura preventiva a tutte le sostanze pericolose. Il regolamento approvato dal Consiglio ha accolto, in larga parte queste indicazioni, dato che ha disciplinato l'uso di un numero elevato di sostanze chimiche. Il comitato economico e sociale nel valutare la portata e il contenuto del progetto giustamente osservava che il regolamento non era esplicito né riguardo alla elencazione delle sostanze recanti uno stesso numero nel modello "einecs", le quali possono presentare dati differenti, come ad esempio le sostanze vendute in diverse forme fisiche aventi caratteristiche difformi, né per quanto riguardava le sostanze che avrebbero potuto essere contestualmente importate e prodotte. In quest'ultima ipotesi sarebbe stato bene chiarire se l'uso di tali sostanze obbligava o meno il soggetto all'invio di più schede di dati. Il testo licenziato dal Consiglio sembra avere recepito, almeno in parte queste critiche.

L'alto numero delle informazioni da raccogliere ha consigliato di procedere con gradualità, mediante un approccio sistematico. Anzitutto si è ritenuto di dovere classificare le sostanze prodotte o importate in un elevato volume: quelle superiori alle 1000 tonnellate per anno e quelle comprese tra le 10 e le 1000 t. La raccolta dei dati e la valutazione dei rischi relativi all'impiego delle sostanze chimiche, prodotte o importate in quantitativi inferiori a quelli stabiliti dal regolamento, sarà resa obbligatoria solo ove risulti un pericolo potenziale per l'uomo e per l'ambiente, considerato caso per caso. Presso la Commissione saranno predisposti degli elenchi prioritari, mentre gli altri elenchi dovranno essere redatti a cura delle competenti autorità, designate in tutti gli Stati membri. I relatori designati per ciascuna sostanza si faranno carico della valutazione dei rischi e formuleranno delle raccomandazioni relative all'impiego della sostanza presa in esame. Le misure necessarie, comprendenti le restrizioni e i divieti, in materia di commercializzazione ed uso della sostanza, introdotti in conformità alle prescrizioni della Direttiva n. 769 del 1976¹², potranno essere proposte da un

¹⁰Per un esame dell'incidenza che l'Atto Unico Europeo e in seguito il trattato di Maastricht del 1992 hanno avuto, in relazione alla politica ambientale comune si v. G. CORDINI, *Europa 1993: istituzioni e ambiente*, in *Quaderni Costituzionali*, 1990, pagg. 351 e sgg.; Id., *Ambiente (tutela dell') nel diritto delle comunità europee*, voce del *Digesto delle discipline pubblicistiche, Appendice*, Utet, VII, Torino 1991, pagg. 665 e sgg.; Id., *Diritto ambientale comparato*, Cedam, Padova 1997, pagg. 115 e sgg.

¹¹Nella GUCE C180 dell'8.7.1987, punti 1.5 e 1.6

¹²Direttiva del Consiglio del 27 luglio 1975, sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri relative alle restrizioni in materia di immissioni sul mercato e di uso di talune sostanze e preparati pericolosi, pubblicata nella GUCE L262 del 27 settembre 1976, pagg. 201 e sgg. e

comitato di gestione formato dai rappresentanti degli Stati membri e presieduto da un rappresentante designato dalla Commissione. Questi provvedimenti saranno adottati, in ambito comunitario, con atto formale della Commissione o del Consiglio.

B) i soggetti

Il regolamento comunitario definisce i soggetti interessati dalla sua applicazione. Sono stati presi in considerazione: il **fabbricante**, cioè colui che ha prodotto una sostanza commercializzata sul mercato comunitario alla data del 19 settembre 1981, classificata nell'elenco "eines", in conformità all'articolo 13 della Direttiva n. 831 del 1979; **l'importatore**, cioè chi ha introdotto nel territorio doganale della Comunità una sostanza classificata nell'elenco "eines", in conformità della medesima norma; **le autorità statali competenti**, designate da ciascuno Stato membro e responsabili per ognuna delle sostanze inserite negli elenchi di priorità (articolo 7). Questi elenchi classificano le sostanze che richiedono delle particolari attenzioni, per i possibili effetti nocivi provocati sull'uomo o sull'ambiente. Gli inventari delle sostanze sono regolarmente compilati dalla Commissione, in consultazione con gli Stati membri, sulla base delle informazioni fornite dai fabbricanti e dagli importatori. L'espressione "in consultazione" configura un parere "obbligatorio" che impegna la Commissione ad acquisire la valutazione delle competenti autorità nazionali, ma non rende necessario il consenso dello Stato membro circa l'inserimento di ogni sostanza nell'elenco delle "priorità". L'autorità competente agisce come relatore per la sostanza prioritaria assegnata alla sua valutazione. Il regolamento *de quo* istituisce un **comitato di gestione**, con il compito di organizzare e di gestire il sistema informativo e la funzione di assicurare la puntuale attuazione delle prescrizioni comunitarie (articolo 11). Questo comitato è presieduto da un rappresentante della Commissione ed è composto dai rappresentanti designati dagli Stati membri. La Commissione deve comunicare al Consiglio le eventuali misure adottate in difformità rispetto al parere espresso dal comitato di gestione.

C) la raccolta e la classificazione delle informazioni sulle sostanze esistenti

Il regolamento determina gli **obblighi** posti a carico dei fabbricanti e degli importatori, distinguendo in relazione alle sostanze prese in esame: I) Per le sostanze elencate nel primo allegato del regolamento, prodotte o importate nei tre anni che precedevano l'adozione dell'atto comunitario, in quantitativi superiori a 1000 tonnellate l'anno i fabbricanti o gli importatori (anche uno di loro a nome degli altri) dovevano compilare un questionario conforme al modello predisposto in ambito comunitario e riportata nel secondo allegato. Il questionario doveva essere trasmesso alla Commissione entro sei mesi dall'entrata in vigore del regolamento. Il fabbricante o l'importatore, nel suddetto questionario, avrebbero dovuto fornire informazioni concernenti: a) la denominazione della sostanza e il numero attribuito alla stessa nell'elenco "eines"; b) il quantitativo prodotto (se fabbricante) o quello importato (se importatore); c) la classificazione della sostanza secondo quanto previsto nel primo allegato della direttiva base sulle sostanze chimiche (Direttiva n. 548 del 1967), o gli estremi della classificazione provvisoria prevista dalla stessa direttiva, con l'indicazione della categoria di pericolo e dei dati relativi al rischio e alla sicurezza. II) Per le sostanze comprese nell'elenco "eines" ma non elencate nel primo allegato, qualora prodotte o importate in quantitativi superiori a 1000 tonnellate all'anno, in uno dei tre anni che precedevano

sottoposta successivamente a completamenti e modificazioni. (V. CORDINI, *Gli inquinamenti industriali ed agricoli*, cit., pag. 151)

l'adozione del regolamento, i fabbricanti o gli importatori (anche uno solo di tali soggetti a nome di tutti gli altri) avrebbero dovuto compilare un questionario, secondo un modello riprodotto nel regolamento (secondo allegato). Il questionario doveva essere inviato alla Commissione entro diciotto mesi dall'entrata in vigore del regolamento. III) Per le sostanze che figurano nell'elenco "eines", prodotte o importate in quantità superiori a 10 tonnellate l'anno fino ad un massimo di 1000 t. all'anno, quanto meno in uno dei tre anni che precedevano l'adozione del regolamento, i fabbricanti o gli importatori dovevano compilare il formulario riprodotto nel terzo allegato ed inviarlo alla Commissione, entro dodici mesi dall'entrata in vigore del regolamento. Il formulario doveva contenere le seguenti informazioni: a) la denominazione della sostanza e il numero di classificazione della stessa nell'elenco "eines"; b) il quantitativo prodotto o quello importato; c) gli estremi della classificazione già effettuata in base alle prescrizioni riportate nel primo allegato della Direttiva n. 548 del 1967 o gli elementi che si possono ricavare dalla schedatura provvisoria, disposta in conformità della stessa direttiva, quali le indicazioni riguardanti la categoria di pericolo, il simbolo di pericolo, il rischio e la sicurezza; d) le informazioni sui possibili impieghi della sostanze.

Si nota una certa genericità per talune delle formule utilizzate. Mentre per la denominazione, i quantitativi e la classificazione le indicazioni risultano rigorose, quelle relative ai possibili impieghi della sostanza consentono al soggetto interessato di rispondere con una certa approssimazione. Si può fare l'esempio di una risposta che si limita ad indicare una formula vaga come "impiego in agricoltura" e quello di una indicazione ben più specifica, che informa circa l'impiego della sostanza per ogni coltura, in determinate condizioni meteorologiche. La risposta concernente i dati che si riferiscono al comportamento della sostanza nell'ambiente è richiesta con una formula che lascia all'obbligato degli ampi margini discrezionali. Una risposta rigorosa dovrebbe tenere conto di numerosi parametri, la cui determinazione potrebbe riuscire difficile e comportare costi rilevanti. Di conseguenza, il regolamento all'articolo 3 dispone che le informazioni elencate dal § d) al § j) siano fornite solo in quanto "disponibili o facilmente ottenibili". L'obbligo non è determinato con rigore, mentre la previsione di "sanzioni dissuasive", da comprendere nelle misure legislative o amministrative che gli Stati membri devono adottare contro la violazione delle disposizioni del regolamento in esame, consiglierebbe di definire con maggiore precisione la natura e il contenuto delle informazioni richieste.

Per le sostanze dichiarate nella scheda al punto (B), i fabbricanti e gli importatori devono fornire le eventuali informazioni supplementari richieste dalla Commissione, di concerto con gli Stati membri. Tali informazioni devono riguardare gli argomenti previsti dall'allegato II del regolamento: 1) le proprietà fisico-chimiche; 2) l'esposizione alla sostanza; 3) la tossicità; 4) l'ecotossicità; 5) altri aspetti ritenuti importanti per la valutazione del rischio. Quest'ultima indicazione è stata espressa con una formula vaga che consente all'interprete un margine eccessivo di discrezionalità. I fabbricanti e gli importatori sono tenuti a notificare gli aggiornamenti delle informazioni già fornite qualora: a) la sostanza abbia una nuova utilizzazione che cambi il tipo, la forma o la durata dell'esposizione dell'uomo o dell'ambiente alla sostanza; b) siano stati ottenuti dei nuovi dati sulle proprietà fisiche e chimiche e sugli effetti tossicologici o ecotossicologici, aventi rilevanza ai fini della valutazione del rischio connesso all'uso della sostanza. La valutazione del rischio comprende sia i pericoli reali, sia quelli potenziali e riguarda l'uomo e l'ambiente. (Così l'art. 8 al § 3 del regolamento); c) vi sia una revisione della classificazione provvisoria effettuata ai sensi della Direttiva n. 548 del

1967. Ulteriori informazioni e/o prove devono essere fornite su richiesta della Commissione o del Consiglio, proposta in seguito alla domanda rivolta dall'autorità nazionale competente per una data sostanza (articolo 8 § 2), previo parere del comitato di gestione, a norma dell'articolo 11 del regolamento.

D) l'organizzazione del sistema informativo e la procedura per la notifica dei dati

Il regolamento detta una apposita procedura per la trasmissione delle informazioni prescritte.

Se una sostanza è prodotta o importata da più fabbricanti o da più importatori la scheda prescritta dagli articoli 3 (sostanze esistenti in grossi quantitativi) e 4 (altre sostanze per le quali esiste l'obbligo di trasmissione dei dati) può essere inviata alla Commissione da un solo fabbricante o da un solo importatore, a nome di tutti gli altri. Questi ultimi devono comunque inviare alla Commissione i dati indicati ai punti 1.1 e 1.20 della scheda prodotta nell'allegato II, facendo riferimento alla scheda trasmessa dal fabbricante o dall'importatore che si è assunto l'obbligo di trasmettere i dati richiesti. Per la trasmissione delle informazioni devono essere utilizzati esclusivamente gli appositi formulari o il programma informatizzato su dischetto forniti dalla Commissione. Copia delle schede sarà inviata dalla Commissione allo Stato membro sul cui territorio il soggetto obbligato è stabilito. **I relatori designati dagli Stati membri per ciascuna sostanza** valutano le informazioni presentate dai soggetti obbligati ed ogni altra informazione utili alla valutazione del rischio; possono richiedere alla Commissione di acquisire dai soggetti obbligati delle ulteriori informazioni o di richiedere loro delle prove, fornendo al relatore i risultati. In tale caso i provvedimenti devono essere adottati, previo parere del comitato di gestione, secondo la procedura di deliberazione stabilita dall'articolo 11. Nelle votazioni in seno al comitato di gestione il presidente, designato dalla Commissione non partecipa al voto mentre i rappresentanti degli Stati votano con la ponderazione fissata dal trattato all'articolo 148 § 2.

La **clausola di riservatezza** dell'articolo 12 consente al soggetto obbligato di chiedere che siano considerate riservate le informazioni più delicate, sotto il profilo industriale, tecnologico e commerciale. L'obbligo della segretezza industriale e commerciale non impedisce l'acquisizione delle informazioni da parte della Commissione e degli Stati membri, ma inibisce la loro divulgazione. La richiesta di riservatezza deve sempre essere accompagnata da una "adeguata" giustificazione, perciò la domanda dovrà essere motivata. La clausola di riservatezza non può essere estesa: a) al nome della sostanza che figura nell'elenco "eines"; b) al nome del fabbricante o dell'importatore; c) ai dati fisico-chimici relativi alla sostanza; d) ai risultati sintetici dei test tossicologici ed ecotossicologici; e) alle informazioni relative alla sicurezza della sostanza e alle misure di emergenza.

Il regolamento non contiene una definizione rigorosa di cosa si debba intendere per "segretezza industriale e commerciale", come già è stato notato per quanto concerne la Direttiva specifica sull'informazione in materia ambientale n. 313 del 1990.¹³ La definizione,

¹³Cfr. al riguardo L. KRAMER, *La directive 90/313/CEE sur l'accès à l'information en matière d'environnement: genèse et perspectives d'application*, in *Revue du Marché Commun*, 1991, n. 353, pagg. 866 e sgg., in particolare pagg.873 e sgg. Più in generale sui problemi dell'informazione in materia ambientale si v. lo studio comparato di D. BORGONOVO RE, *Il diritto all'informazione in materia ambientale in Francia, negli Stati Uniti e in Italia*, in G. ARENA (a cura di), *L'accesso ai documenti amministrativi*, Il Mulino, Bologna 1991, pagg. 265 e sgg.; A. POSTIGLIONE, *L'informatica giuridico ambientale in Italia: realizzazioni e*

secondo un criterio generalmente applicato nell'ordinamento comunitario, potrà essere ricavata mediante il confronto delle nozioni utilizzate dai diritti interni. L'interesse del fabbricante o dell'importatore alla riservatezza è senz'altro subordinato all'interesse generale della protezione ambientale, per la realizzazione del quale riesce decisiva la valutazione del rischio. Di conseguenza, l'articolo 12 del regolamento attribuisce alle autorità nazionali, che ricevono le informazioni dai soggetti obbligati, il potere di stabilire, sotto la propria responsabilità, quali sono gli elementi che devono essere coperti dal segreto. Il comitato economico e sociale nel suo parere notava che questo articolo avrebbe dovuto essere coordinato con le disposizioni sulla riservatezza, in corso di definizione nel quadro della settima modifica alla Direttiva n. 548 del 1967 e proponeva di prevedere una possibilità di ricorso dell'obbligato rispetto alle decisioni adottate, nei suoi confronti, dall'autorità competente.

E) Le competenze assegnate agli Stati membri

Gli Stati membri, a norma del regolamento in esame devono: a) **designare le autorità nazionali** che operano in collaborazione con la Commissione e comunicarne il nome alla Commissione. Tali autorità sono chiamate a svolgere diversi compiti: 1) definire gli elenchi nazionali delle sostanze che richiedono particolare attenzione per i loro effetti sull'uomo e sull'ambiente. Sulla base di tali elenchi la Commissione compila, in consultazione con le autorità nazionali, gli elenchi delle sostanze prioritarie; 2) fungere da relatori per le sostanze comprese negli elenchi di priorità, di cui sopra; 3) proporre alla Commissione, mediante raccomandazioni, le misure adeguate per il controllo delle sostanze ed i programmi di monitoraggio e di sorveglianza; b) **designare i propri rappresentanti nel comitato di gestione** sulla valutazione sistematica delle sostanze chimiche esistenti (ai sensi dell'articolo 11 del regolamento); c) **adottare le opportune misure legislative ed amministrative** contro la violazione delle disposizioni comunitarie, comprendendo le "sanzioni dissuasive" per i fabbricanti e gli importatori che intenzionalmente (dolo) o per negligenza (colpa): 1) non forniscono le informazioni dovute entro i prescritti termini; 2) forniscono delle informazioni incomplete o non corrette al momento dell'invio della scheda (allegato I) o del formulario di dichiarazione (allegato III); 3) non aggiornano le informazioni, in conformità agli obblighi imposti dall'articolo 6 del regolamento; 4) omettono di trasmettere le informazioni per le sostanze che figurano nell'inventario "eines" quando sono a conoscenza di elementi che suffragano la tesi secondo cui una sostanza può presentare un serio rischio per l'uomo o per l'ambiente. Anche qui l'obbligo pare determinato con formula vaga e senza definire i parametri di valutazione. A tale carenza dovrà supplire la regolamentazione nazionale rimessa alla competenza degli Stati membri; d) **comunicare alla Commissione le disposizioni di diritto nazionale** adottate nel settore disciplinato dal regolamento.

Il Consiglio ha deciso di approvare il testo nella forma del regolamento, come era stato opportunamente proposto dalla Commissione. Di conseguenza, l'atto, obbligatorio in tutti i suoi elementi, a norma dell'articolo 189 del trattato ha avuto immediata applicazione negli ordinamenti interni dei Paesi membri, a far tempo dal trentesimo giorno successivo alla sua pubblicazione nella gazzetta ufficiale delle Comunità europee, avvenuta il 5 aprile 1993.

1.3 Dalla direttiva sui rischi di incidenti rilevanti del 1982 alla direttiva del 1996 sulle sostanze pericolose connesse alle attività industriali

L'azione comunitaria avviata nel 1982

Con la Direttiva n. 501 del 24 giugno 1982 la Comunità Europea impegnava gli Stati membri a considerare i rischi che potevano derivare da determinate produzioni industriali ubicate sui rispettivi territori.¹⁴ La sensibilità comune verso la prevenzione dei rischi industriali era cresciuta in seguito al grave incidente verificatosi nell'anno 1976 in uno stabilimento italiano dell'industria Icmesa, ubicato nel territorio di Seveso (regione Lombardia). La direttiva comunitaria ha avuto una lenta e faticosa elaborazione perché nelle diverse fasi del procedimento sono insorti numerosi contrasti tra gli Stati membri. La Comunità si propose di prevenire i rischi derivanti da incidenti industriali di notevoli proporzioni e dalle conseguenze calamitose, nonché di adottare misure adeguate per contenere e contrastare efficacemente i più gravi effetti per l'uomo e per l'ambiente.

A) Attività e impianti industriali presi in considerazione dalla direttiva

Gli impianti industriali presi in esame erano elencati nel primo allegato. Ivi vennero comprese le attività che comportavano l'uso di sostanze pericolose, il loro trasporto e il deposito delle stesse all'interno di uno stabilimento. Se le sostanze erano trattate in quantità considerevole, secondo i limiti riportati nel secondo allegato della direttiva, potevano rientrare nel campo di applicazione del provvedimento. Con il termine "stabilimento" s'intendevano tutti i depositi di uno stesso fabbricante, siti a distanza inferiore ai 500 metri l'uno dall'altro. La direttiva proponeva una definizione di "incidente rilevante", indicando per tale un avvenimento (emissione, incendio, esplosione) connesso ad uno sviluppo incontrollato di un'attività industriale che comporta l'uso di sostanze pericolose, quando l'evento dia luogo ad un "grave pericolo", immediato o differito nel tempo, per l'uomo o per l'ambiente.

B) La disciplina delle sostanze pericolose presenti negli impianti industriali

Le sostanze pericolose sono state descritte nel terzo allegato. Ricadevano nella previsione della direttiva comunitaria le sostanze presenti nell'impianto in una quantità elevata, valutata sulla base dei parametri forniti nel secondo allegato. Queste sostanze dovevano rispondere a criteri di tossicità, infiammabilità e capacità di esplosione dettagliatamente delineati nel quarto allegato.

C) Gli obblighi degli Stati membri

Gli Stati membri avevano l'obbligo di porre in essere le misure idonee alla prevenzione del rischio, all'organizzazione della protezione civile e alla riparazione dei danni subiti. La direttiva comunitaria, in tutti gli Stati membri ha dato impulso all'adeguamento dei rispettivi ordinamenti all'esigenza di apprestare strumenti e mezzi per la prevenzione e il controllo degli incidenti industriali gravi. L'azione comunitaria ha portato così ad una prima classificazione

¹⁴Direttiva del Consiglio n. 501/1982, del 24 giugno 1982, nella GUCE L230 del 5.8.1982, pagg. 1 e sgg. Per un commento si v. G. CORDINI, *Gli inquinamenti industriali ed agricoli*, cit., pagg. 80 e sgg.; S. FUSARO e F. P. TRONCA, *Le attività industriali a rischio di incidente rilevante*, Cedam, Padova 1990; C. PASQUALINI SALSA, e V. VEDOVATO, *Le applicazioni della direttiva sulle industrie a rischio*, Maggioli, Rimini 1990

delle aree a rischio e all'individuazione degli impianti da sottoporre a periodiche verifiche; la stessa ha promosso l'adeguamento delle discipline interne in materia di protezione civile e ha impegnato gli Stati membri a notificare tempestivamente alle autorità europee tutti gli incidenti, di entità rilevante, che dovessero verificarsi nei rispettivi territori.

La direttiva del 1982 venne successivamente più volte modificata e aggiornata negli allegati tecnici.¹⁵

La Direttiva n. 82 del 9 dicembre 1996 sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali

La direttiva comunitaria del 9 dicembre 1996 sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose¹⁶ delinea una nuova impostazione comunitaria dell'approccio nei confronti della sicurezza industriale. Si rafforza in questo provvedimento la stretta connessione tra la "presenza" di "sostanze pericolose" in uno stabilimento industriale e il rischio di incidente che ne potrebbe derivare, con conseguenze per l'uomo e per l'ambiente. Si tratta, perciò, di un completamento della prima fase in tema di "rischio d'incidente industriale" avviata con la precedente Direttiva 82/501/Cee. L'articolo 23 della direttiva abroga la Direttiva 82/501 con effetto dall'entrata in vigore del nuovo provvedimento. Nell'ottavo considerando della Direttiva 96/82 si afferma esplicitamente che "occorre modificare e completare" la precedente direttiva "al fine di assicurare in modo coerente ed efficace livelli elevati di protezione in tutta la Comunità". L'innovazione di maggior significato viene prospettata dall'undicesimo considerando ove si afferma che l'utilizzazione di un elenco che descrive specificamente taluni impianti, escludendone altri che presentano identici rischi, costituisce una "prassi non appropriata" e può sottrarre alla normativa potenziali fonti di incidenti rilevanti. Di conseguenza il legislatore comunitario ha modificato il campo di applicazione della Direttiva 82/501/Cee allo scopo di estendere le disposizioni sulla sicurezza industriale "a tutti gli stabilimenti in cui determinate sostanze pericolose" siano presenti "in quantità abbastanza consistente da comportare un pericolo di incidente rilevante". Le notifiche, i piani di emergenza e le informazioni al pubblico presentati o elaborati in virtù della direttiva del 1982 conservano la propria efficacia fino a quando non siano sostituiti dalle corrispondenti disposizioni della direttiva in esame.

A) Lo scopo e il campo di applicazione della direttiva

Scopo

La direttiva persegue l'intento di prevenire gli **incidenti rilevanti** (tutti gli eventi quali emissioni, incendi, esplosioni di grande entità dovuti a sviluppi incontrollati che si verificano durante l'attività di uno stabilimento e che diano luogo a pericoli gravi, immediati o differiti,

¹⁵Si v. la direttiva 87/216 del 19 marzo 1987, nella GUCE L85 del 28 marzo 1987; la direttiva 88/610 del 24 novembre 1988, nella GUCE L336 del 7 dicembre 1988, e da ultimo la direttiva 91/692, nella GUCE L377 del 31 dicembre 1991.

¹⁶La direttiva del Consiglio 96/82/CE, del 9 dicembre 1996 è stata pubblicata nella GUCE L10 del 14 gennaio 1997. Il provvedimento comunitario ha avuto una lunga elaborazione, dato che la proposta della Commissione era stata presentata già nell'anno 1994 (si v. la GUCE C106 del 14.4.1994, pagg 4 e sgg.). Il Consiglio concordò una definitiva posizione comune solo nella seduta del 19 marzo 1996.

per la salute dell'uomo e/o per l'ambiente) connessi con determinate **sostanze pericolose** (sostanze e miscele preparazioni elencate nell'allegato I della direttiva, ivi comprese quelle che possono ragionevolmente ritenersi generate in caso di incidente) e la limitazione delle loro conseguenze per l'uomo e per l'ambiente, secondo un indirizzo che la Comunità europea ha avviato fin dagli anni '60 e perfezionato nel tempo, in connessione con la politica ambientale comune sempre più fondata su criteri di sicurezza e modelli precauzionali. Le sostanze e i preparati sono classificati in base alle direttive 67/548/Cee e 88/379/Cee, tenendo conto del loro più recente adeguamento al progresso tecnico.¹⁷

Applicazione

La direttiva si applica a tutta l'area industriale sottoposta al controllo di un gestore nella quale siano presenti (presenza reale o prevista, includendo anche la previsione di sostanze generate in caso di perdita di controllo di un processo chimico industriale) sostanze pericolose (sono tali quelle indicate dall'allegato I della direttiva, nelle quantità ivi stabilite) all'interno di uno o più impianti, comprese le infrastrutture o le attività comuni o connesse (**stabilimento**).

Esclusioni

Il provvedimento non si applica: a) a stabilimenti, impianti (unità tecniche interne a uno stabilimento), e depositi militari; b) ai pericoli connessi con le radiazioni ionizzanti, per i quali la Comunità ha avviato una specifica azione; c) al trasporto e al deposito temporaneo delle sostanze pericolose, essendo questa materia regolata da appositi provvedimenti; d) al trasporto delle sostanze pericolose in condotte comprese le stazioni di pompaggio al di fuori degli stabilimenti; e) all'attività delle industrie estrattive consistente nella prospezione ed estrazione di minerali in miniere, cave o mediante trivellazione; f) alle discariche di rifiuti (oggetto di un'apposita azione comunitaria).

Entrata in vigore

Gli Stati membri hanno l'obbligo di dare corso al provvedimento entro ventiquattro mesi dalla data dell'entrata in vigore (cioè dal 3 febbraio 1997, ventesimo giorno successivo alla sua pubblicazione nella GUCE).

B) I soggetti e i loro obblighi

Il "Gestore"

Se il soggetto primario della direttiva resta lo Stato membro al quale sono dirette tutte le disposizioni che comportano l'obbligo del recepimento, il destinatario effettivo dell'atto (**gestore**) è la persona fisica o giuridica che gestisce o detiene lo stabilimento o l'impianto industriale, ovvero chi sia stato delegato a ciò (cioè abbia un potere determinante in relazione al funzionamento tecnico dello stabilimento o dell'impianto), ove previsto dalla legislazione nazionale. Il gestore ha l'obbligo di adottare le misure necessarie per prevenire incidenti

¹⁷La connessione tra la disciplina comunitaria relativa alle sostanze e ai preparati pericolosi e quella concernente il controllo dei rischi industriali è stata ribadita espressamente nel primo allegato alla direttiva 96/82/Cee, note di richiamo alle direttive 67/548/Cee e 88/379/Cee.

rilevanti e limitare le loro conseguenze per l'uomo e per l'ambiente. Il gestore, ove richiesto dalle competenti autorità deve dimostrare di avere "preso tutte le disposizioni necessarie previste dalla direttiva" (articolo 5, comma secondo).

Gli obblighi determinati

La notifica

Il gestore ha quali obblighi specifici: la trasmissione alle autorità competenti di una **notifica** entro i termini prescritti. Per gli stabilimenti nuovi la notifica deve essere precedente l'inizio della costruzione o l'avvio dell'attività. Per gli stabilimenti preesistenti la notifica deve essere trasmessa entro un anno dalla scadenza del termine di recepimento (dato che l'applicazione della direttiva decorre dal 3 febbraio 1999 il termine de quo decorre dal 3 febbraio 2000). La notifica deve fornire le informazioni indicate dall'articolo 6: a) nome o ragione sociale del gestore e indirizzo dello stabilimento; b) sede del gestore e indirizzo completo; c) nome e funzione della persona responsabile dello stabilimento; d) informazioni che consentano di individuare le sostanze pericolose o la categoria di sostanze pericolose; e) quantità e forma fisica delle sostanze pericolose; f) attività in corso o prevista dell'impianto o del **deposito** (luogo ove sono presenti sostanze pericolose a scopo di immagazzinamento e custodia in condizioni di sicurezza o stoccaggio); g) l'ambiente immediatamente circostante lo stabilimento (con particolare riferimento agli elementi che potrebbero causare un incidente o aggravare le conseguenze). Per gli stabilimenti esistenti non si richiede una nuova notifica ove le informazioni siano già state trasmesse sulla base della legislazione in vigore. In caso di aumento significativo della quantità o di modifica significativa della natura o dello stato fisico della sostanza pericolosa, così come nell'ipotesi di chiusura definitiva dell'impianto l'autorità competente deve essere informata dal gestore.

Il documento che definisce la "politica di prevenzione"

Il gestore deve predisporre un "documento" che definisca la propria politica di prevenzione degli incidenti rilevanti e farsi carico della sua corretta applicazione per garantire un elevato livello di protezione all'uomo e all'ambiente, con mezzi, strutture e sistemi di gestione appropriati. Il documento deve considerare i criteri indicati dall'allegato III e deve essere tenuto a disposizione delle competenti autorità nazionali. La norma non si applica agli stabilimenti che, per decisione delle competenti autorità nazionali, non si trovano in condizioni tali da comportare rischi di incidente rilevante.

Il rapporto di sicurezza

Il gestore deve presentare alle autorità competenti un "rapporto di sicurezza" per dimostrare di avere messo in atto, sulla base delle indicazioni fornite dall'allegato III, una politica di prevenzione degli incidenti rilevanti e un sistema di gestione della sicurezza. Il rapporto di sicurezza deve essere conforme alle prescrizioni dell'articolo 9 della direttiva ed essere inviato alle competenti autorità nazionali entro i termini ivi indicati: per gli stabilimenti nuovi prima dell'inizio della costruzione o dell'avvio dell'attività. Per quelli preesistenti non soggetti alle disposizioni della direttiva del 1982 entro tre anni dall'applicazione del provvedimento comunitario (cioè tre anni a far tempo dal 3 febbraio 1999) e per gli altri stabilimenti entro due anni dalla stessa data. Il rapporto di sicurezza è riesaminato e aggiornato di regola ogni

cinque anni. L'articolo 9 pone un obbligo non sufficientemente determinato ove stabilisce che tale rapporto deve essere aggiornato in qualsiasi momento su iniziativa del gestore o su richiesta dell'autorità competente "qualora nuovi fatti lo giustifichino o in considerazione delle nuove conoscenze tecniche in materia di sicurezza derivanti, per esempio dall'analisi degli incidenti o, nella misura del possibile, dei "semincidenti" e dei nuovi sviluppi nel campo della valutazione dei pericoli". Si tratta di definizioni alquanto generiche che ammettono margini non chiari di "discrezionalità tecnica e operativa." In tal caso il legislatore interno dovrebbe tendere ad una più precisa determinazione di tali obblighi. L'articolo 10, con analoga genericità nella formulazione, estende l'obbligo di riesame della politica di prevenzione e delle misure di sicurezza, ivi compreso il "rapporto" ad ogni caso di modifica di uno stabilimento, un impianto o un deposito, di un processo o della natura o dei quantitativi di sostanze pericolose che potrebbero avere "importanti conseguenze per quanto riguarda il pericolo di incidenti rilevanti".

Piano di emergenza

Il gestore deve predisporre un piano di emergenza interno da applicare nell'area dello stabilimento. Per gli stabilimenti nuovi il piano deve essere predisposto prima dell'avvio dell'attività, mentre per quelli preesistenti rientranti nel campo di applicazione della direttiva del 1982 il piano deve essere redatto entro tre anni dall'applicazione della nuova direttiva (3 febbraio 2002) e per gli altri stabilimenti entro due anni (3 febbraio 2001). Il gestore entro gli stessi termini deve poi trasmettere alle competenti autorità nazionali le informazioni necessarie per la predisposizione di piani di emergenza esterni che rientrano nella loro competenza. I piani di emergenza interni devono contenere le informazioni indicate dall'allegato IV della direttiva e devono essere elaborati "in consultazione con il personale che lavora nello stabilimento". I piani esterni devono essere redatti previa consultazione della popolazione interessata. Tutti i piani di emergenza devono essere riveduti ed eventualmente aggiornati almeno ogni tre anni.

Obbligo d'informazione in caso d'incidente

Il gestore, a norma dell'articolo 14, ove si sia verificato un incidente deve fornire tempestivamente informazioni all'autorità competente sulle circostanze; sulle sostanze pericolose presenti, sui dati disponibili atti a valutare le conseguenze per l'uomo e per l'ambiente, sulle misure di emergenza adottate, sulle misure idonee a limitare gli effetti ed evitare che l'incidente possa riprodursi.

"Le competenti autorità nazionali"

La direttiva impegna gli Stati membri a istituire o designare una o più autorità competenti incaricate di svolgere i compiti stabiliti dal provvedimento (art. 16). Gli Stati possono anche indicare gli organismi incaricati di assistere le autorità competenti sul piano tecnico.

Le autorità devono ricevere le notifiche, i documenti e le informazioni sulla sicurezza predisposti dai gestori e verificare il contenuto, in termini di adeguatezza delle misure precauzionali richieste. Tali autorità possono impedire l'avvio di un'attività industriale o inibire la prosecuzione di tale attività qualora le misure adottate dal gestore per la prevenzione e la riduzione di incidenti gravi risultino "nettamente insufficienti" o qualora il gestore, entro i

prescritti termini, non abbia presentato la notifica o i rapporti dovuti o non abbia fornito le altre informazioni prescritte. (Articolo 17, comma primo e comma secondo) I gestori hanno diritto a ricorrere contro questi provvedimenti. Le autorità competenti, a norma dell'articolo 18 devono "organizzare un sistema di ispezioni o di altre misure" di controllo adeguate per il tipo di stabilimento in questione. Il controllo deve avvenire secondo un modello atto a consentire un esame "pianificato e sistematico dei sistemi tecnici, organizzativi e di gestione applicati nello stabilimento". Le autorità devono predisporre un "programma di ispezioni" e definire i criteri sulla base dei quali realizzarlo.

"Gli Stati membri"

Gli Stati sono i primi destinatari della direttiva e devono recepirne negli ordinamenti nazionali nei termini prescritti. Devono designare le autorità competenti al controllo della sicurezza industriale in materia di rischi d'incidente rilevante. Sono tenuti ad inviare alla Commissione le informazioni che riguardano l'applicazione della direttiva e devono presentare una relazione triennale sullo stato di attuazione. L'articolo 12 impegna gli Stati membri a considerare l'obiettivo della prevenzione degli incidenti rilevanti nell'ambito delle rispettive politiche urbanistiche, prevedendo per gli insediamenti industriali regolati dalla direttiva "pareri tecnici" sui rischi connessi.

C) Informazione e riservatezza

La direttiva in esame, al pari di quasi tutti i provvedimenti adottati in sede comunitaria contiene ordinarie disposizioni sull'informazione (scambio di informazioni tra Stati membri e Commissione, clausola di riservatezza) e uno specifico modello informativo adeguato al contenuto dell'atto. Si tratta di un "sistema informativo" sulla sicurezza industriale che si avvale delle notizie obbligatoriamente fornite dai gestori, delle informazioni raccolte e schedate dai competenti organi nazionali e delle informazioni acquisite in caso d'incidente. (Artt. 13, 14, 15 e 19) Riesce interessante notare l'impegno affinché i lavoratori dello stabilimento interessato siano informati sulla sicurezza e possano partecipare a procedure di controllo. Analoghe disposizioni riguardano la consultazione e l'iniziativa delle popolazioni interessate.

La decisione n. 433 del 26 giugno 1998

Il 26 giugno 1998 la Comunità Europea ha adottato la decisione n. 433, con la quale si definiscono le norme per la prima applicazione della direttiva base del 1996. L'atto è in corso di pubblicazione. Si tratta di un completamento della regolamentazione tecnica sul rischio industriale che merita di essere segnalato all'attenzione degli esperti.

2. Il recepimento della normativa comunitaria: profili generali e aspetti relativi all'applicazione delle norme sulle sostanze pericolose e sul rischio industriale

2.1 Le conoscenze scientifiche e le "norme tecniche" come presupposti di numerose decisioni giurisprudenziali in materia ambientale

L'esame comparato della giurisprudenza conforta la tesi secondo la quale il bilanciamento degli interessi in causa è quasi sempre decisivo per la valutazione del ruolo svolto dalle

giurisdizioni in questa materia. Questo equilibrio potrà essere determinato soltanto mediante la comparazione di vari fattori.

Da un lato ogni decisione è condizionata dalla complessità della "questione ambientale" e dalla varietà degli aspetti che la caratterizzano. D'altro lato riesce importante per il giudice avere il supporto di dati e conoscenze scientifiche, attraverso l'ausilio di organismi pubblici qualificati e competenti.¹⁸ La direttiva in esame conferma la difficoltà di predisporre un sistema adeguato di controllo dell'attività industriale sotto il profilo della sicurezza, con attenzione per l'effetto domino (la compresenza di stabilimenti ed impianti in una stessa zona) e la puntuale informazione e consultazione dei cittadini. La stessa organizzazione della protezione civile, in Italia, ha seguito un'impostazione intesa all'intervento per casi di emergenza, volto a contenere le conseguenze di un incidente e a risolvere i più gravi ed immediati problemi, piuttosto che un indirizzo di prevenzione che richiede una forte iniziativa politica, necessita di programmazione a lungo termine e deve avere come supporto operativo una organizzazione funzionale estesa a tutto il territorio.

La normativa tecnica è stata per lo più oggetto di considerazione in sede contenziosa.¹⁹ L'interpretazione e l'applicazione di prescrizioni tecniche sono quasi sempre essenziali nella valutazione rimessa a "collegi tecnici giudicanti". Il riferimento alla "norma tecnica" è frequente anche nell'ordinaria giurisdizione, ove il giudice è tenuto ad risolvere vertenze relative a profili di danno, ad accertare la corretta esecuzione di un'opera, o a verificare il rispetto di obiettivi di qualità e valori limite. In Germania, ad esempio, il supremo tribunale amministrativo federale (Bundesverwaltungsgericht) e la Corte federale (Bundesgerichtshof) hanno ritenuto di potere qualificare come "pareri tecnici" i parametri derivanti da disposizioni adottate non solo da speciali commissioni tecniche ma anche da organizzazioni dell'industria privata. La giurisdizione si è riservata esclusivamente un potere di controllo, presumendo la legittimità degli "standard," ritenendo che gli stessi siano il frutto di una "decisione politica basata su un bilanciamento e su valutazioni insindacabili dell'esecutivo politico."²⁰

¹⁸La normativa tecnica riveste sempre più importanza sul piano giuridico per il recepimento (inserimento in un testo giuridico della regola tecnica), il rinvio (rinvio del legislatore alla regola tecnica) o la presupposizione (attribuzione di forza giuridica ad una regola extragiuridica) attraverso cui attività, regolamentazioni e prescrizioni tecniche possono assumere rilevanza giuridica. Cfr. C. MORTATI, *Norme non giuridiche e merito amministrativo*, in *Stato e Diritto*, 1941, pagg. 153 e sgg.; A. DE VALLES, *Norme giuridiche e norme tecniche*, in *Studi in onore di A. C. Jemolo*, Giuffrè, Milano 1963, pagg. 177 e sgg; V. BACHELET, *L'attività tecnica della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano 1967; G. VERMIGLIO, *Attività e norma tecnica*, Giuffrè, Milano 1984, pagg. 9 e sgg.

¹⁹Cfr. F. LEDDA, *Tecnica e sindacato giudiziario*, in *Rivista Trim. di Diritto Processuale Amministrativo*, 1983, pagg. 386 e sgg.

²⁰Cfr. J. LUTHER, *Antropocentrismo ed ecocentrismo nel diritto dell'ambiente in Germania e in Italia*, in *Politica del Diritto*, 1989, pag. 690. Del pari i giudici statunitensi hanno sovente fatto propri gli *standard* in base ai quali le *Agencies*, in particolare l'EPA (Environment Protection Agency, istituita nel 1970) aveva precedentemente sanzionato un comportamento lesivo dell'ambiente. Dal canto suo l'EPA avrebbe ricercato largamente il supporto offerto dall'intervento delle Corti a sostegno della legittimità delle misure adottate per la tutela dell'ambiente. Questa interazione tra Corti e Agenzie non è stata sempre giudicata in senso positivo. Si è rilevato come, in qualche caso il giudice abbia condizionato, in senso restrittivo, il ruolo dell'EPA. Ciò nonostante l'Agenzia, nelle controversie gravi, difficilmente conciliabili, ricerca frequentemente il supporto della decisione giurisprudenziale

Il Consiglio di Stato della Grecia con la decisione 366/1993 ha annullato una decisione del Ministero dell'Agricoltura che dettava disposizioni sulla caccia per gli anni 1992 e 1993. Quel giudice amministrativo ha rilevato l'illegittimità dell'atto, in quanto lo stesso "non era stato preceduto da una adeguata ricerca relativa alla situazione degli animali cacciabili", in particolare mediante la qualificazione delle specie che sono considerate "nocive", nonché da una verifica dell'influenza della caccia sulle specie protette. In questa occasione il giudice ha ritenuto necessaria un'attività (ricerca scientifica) propedeutica alla "scelta tecnica" sulla quale fondare il giudizio.

Il caso è emblematico di molti altri che hanno per oggetto aspetti della protezione ambientale. Il giudice amministrativo, in effetti, ha basato la propria sentenza su considerazioni sostanziali che riguardano il livello delle conoscenze necessarie per adottare una decisione appropriata. Si mette in evidenza così la stretta connessione tra conoscenza scientifica e norma tecnica.

L'interpretazione della "norma tecnica" presenta notevoli difficoltà, al pari della sua stessa formulazione in rigorosi termini giuridici. Il diritto dell'ambiente, come altri dei cosiddetti "nuovi diritti" derivanti dall'informatica, da molte delle recenti applicazioni tecnologiche, dalla biologia e dalla genetica, impegna il giudice ad un confronto che può essere dominato soltanto se la ricerca offre solide basi di conoscenza sui temi trattati e se è determinata con chiarezza la gerarchia degli interessi protetti dall'ordinamento. Questo primo rilievo concerne lo stato delle conoscenze e l'adeguamento della regola tecnica al progresso scientifico. Una seconda osservazione riguarda, invece, la redazione della norma giuridica che non sempre è tale da assicurare chiarezza nel contenuto e certezza della prescrizione. I difetti di tecnica legislativa, spesso presenti nel nostro ordinamento, potrebbero essere corretti attraverso una opportuna azione di revisione e di semplificazione che si avvalga di rigorosi studi sul *drafting* legislativo. Un intervento più incisivo potrebbe considerare altri aspetti: a) definire una legislazione di principio sull'ambiente e la sicurezza industriale; b) procedere alla raccolta per testi unici della normativa di settore; c) prevedere sempre nei testi l'abrogazione espressa delle norme incompatibili; d) operare in sede di redazione finale una più severa revisione formale dei testi e una lettura sistematica delle normative collegate; e) promuovere una più estesa delegificazione degli atti necessari per l'adeguamento della normativa interna alle disposizioni comunitarie. Riesce altrettanto urgente, anche se risulta assai più difficile, un impegno volto a rafforzare l'organizzazione strutturale dei servizi preposti alla gestione e al controllo della "sicurezza" sul territorio. Si tratta di un compito arduo perché richiede ai pubblici poteri l'adozione d'iniziative efficaci nel medio e lungo periodo e comporta una programmazione nella quale il nostro Paese si è sempre mostrato assai debole e carente.

2.2 Gli obblighi degli Stati nell'attuazione delle direttive comunitarie

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea con la sua giurisprudenza ha contribuito a delineare l'assetto dei rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamenti interni. In questa sede prendo in esame solo i problemi generali posti dall'attuazione delle norme comunitarie, con particolare riferimento al contenzioso sul quale è intervenuta la Corte comunitaria²¹. La Corte,

²¹In generale sull'assetto dell'ordinamento comunitario e sui rapporti tra ordinamenti si v. J. V. LOUIS, *L'ordinamento giuridico comunitario*, Commissione C.E., 5a ed., Bruxelles-Lussemburgo 1995; S. VAN RAEPENBUSCH, *Droit Institutionnel de l'Union et des Communautés*, De Boeck Université, Paris 1996; T. BALLARINO, *Lineamenti di diritto comunitario e dell'Unione europea*, 5a ed., Cedam, Padova 1997; D.

in effetti, ha fornito alcune definizioni ed ha indicato dei criteri importanti per configurare l'inadempimento degli obblighi imposti dal diritto comunitario²²:

a) l'inadempimento consistente nell'omissione totale o parziale degli obblighi derivanti dal diritto comunitario è quello di gran lunga prevalente nella giurisprudenza della Corte di Giustizia.

La Corte, di volta in volta, ha sanzionato: 1) la conformità solo parziale e l'applicazione inadeguata delle disposizioni comunitarie in materia di ambiente, venendo meno, ad esempio, l'obbligo di una integrale ed effettiva trasposizione delle direttive; 2) gravi ritardi nell'adeguamento del diritto interno al diritto comunitario; 3) la mancata comunicazione dei provvedimenti nazionali di esecuzione degli atti comunitari; 4) la connessa violazione degli obblighi d'informazione prescritti dalla normativa comunitaria

b) L'adempimento deve assicurare l'effettività delle prescrizioni imposte. In alcuni casi, tenendo conto del contenuto dell'atto comunitario, può riuscire sufficiente per l'adempimento la garanzia effettiva offerta dall'ordinamento giuridico, anche mediante la conformità ad una prassi.²³

In una sentenza del 7 giugno 1991, la Corte di Giustizia ha ritenuto che la Germania non avesse adempiuto agli obblighi derivanti dalle direttive comunitarie sull'anidride solforosa (779/80) e sul piombo (884/1982), in quanto la "circolare tecnica" emanata dal governo tedesco non rivestiva il "carattere vincolante necessario affinché coloro le cui attività rischiavano di provocare inconvenienti ambientali avessero la conoscenza esatta degli obblighi ai quali erano sottoposti." Questo consolidato indirizzo della giurisprudenza comunitaria è stata avvalorato da una costante successiva giurisprudenza conforme.

La Corte, con la sentenza del 2 agosto 1993 ha giudicato che l'Italia non era in grado di assicurare in modo efficace l'eliminazione degli oli esausti, contravvenendo così agli obblighi imposti dalla direttiva comunitaria. A giudizio della Corte il nostro Paese non aveva imposto

DORMOY, *L'Union Européenne et les Organisations Internationales*, Ed. Bruylant et de l'Université de Bruxelles, Bruxelles 1997; M. FALLON, *Droit matériel général des Communautés Européennes*, LGDJ, Paris 1997; J. C. GAUTRON, *Droit européen*, Dalloz, Paris 1997; P. MENGOZZI, *Il diritto comunitario e dell'Unione Europea*, Cedam, Padova 1997; F. POCAR, *Diritto dell'Unione e delle Comunità Europee*, Giuffrè, Va ed., Milano 1997; D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris 1997; M. CHITI e G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano 1998; B. BEUTLER, R. BIEBER, J. PIPKORN, J. STREIL e J. H. H. WEILER, *L'Unione Europea. Istituzioni, Ordinamento e Politiche*, Il Mulino, Bologna 1998. Per i profili relativi alla politica ambientale si v.: M. VACCA, *La politica comunitaria dell'ambiente e la sua attuazione negli Stati membri*, Giuffrè, Milano 1992; B. NASCIMBENE, *I condizionamenti di diritto comunitario della legislazione nazionale in materia di ambiente*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1995, pagg. 311 e sgg.

²²Cfr. E. COBREROS MENDAZONA, *Incumplimiento del derecho comunitario y responsabilidad del estado*, Editorial Civitas, Madrid 1994; T. LANG, *The Duties of National Authorities Under Community Constitutional Law*, in *European Law Review*, 1998, pagg. 109 e sgg.; J. STEINER, *The Limits of State Liability for Breach of European Community Law*, in *European Public Law*, 1998, pagg. 69 e sgg.

²³Si può vedere, in tal senso, la sentenza della Corte di Giustizia 28 febbraio 1991, causa n. 131/88, in *Raccolta*, 1991, pagg. 825 e sgg. Qui la Corte ha riconosciuto l'adempimento perché alla direttiva in esame era stata assicurata un'applicazione "chiara e precisa."

un "controllo periodico" sull'osservanza delle condizioni di autorizzazione e sull'attività delle imprese incaricate di eliminare gli oli usati.

Nella sentenza del 19 gennaio 1994²⁴, in ordine alla domanda pregiudiziale avente per oggetto l'interpretazione dell'articolo 7, n. 4 della Direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, n. 409, relativa alla conservazione degli uccelli selvatici, la Corte di Giustizia ha rilevato che allo Stato membro è imposta la sola verifica del risultato, fondata su "dati scientifici e tecnici appropriati a ciascun caso particolare."

c) Lo Stato non può giustificare l'inadempimento sulla base dei limiti derivanti dall'assetto interno dei poteri pubblici.²⁵

La responsabilità per inadempimento, ai sensi dell'articolo 169 del trattato, ricade sullo Stato membro indipendentemente dall'accertamento di una trasgressione imputabile ad un "organo dello Stato" ove pure quest'ultimo sia "un'istituzione costituzionalmente indipendente."²⁶

d) Il singolo obbligato può essere esentato dall'obbligo se è in grado di giustificare l'inadempimento per "forza maggiore";

La Corte, ad esempio, ha ritenuto sussistente la forza maggiore per un ritardo di un operatore economico privato nell'esecuzione degli obblighi comunitari inerenti la trasformazione del burro²⁷. Tali obblighi erano imposti dalla regolamentazione vigente, nel quadro del regime di gestione dei mercati agricoli. La Corte di Giustizia ha considerato che l'inadempimento fosse giustificato da "forza maggiore", perché imputabile a "circostanze estranee all'operatore considerato", circostanze "anormali ed imprevedibili, le cui conseguenze non avrebbero potuto essere evitate malgrado ogni diligenza impiegata." Il comportamento omissivo di un'amministrazione nazionale, carente per efficienza e funzionalità come quella italiana, nel caso in questione, è stato giudicato un "fatto anormale e imprevedibile". La Corte di Giustizia ha ritenuto che l'operatore economico debba sempre potere fare affidamento sulla puntualità

²⁴Corte di Giustizia, sentenza del 19 gennaio 1994, domanda pregiudiziale ai sensi dell'art. 177 del trattato, nella causa 435/92, in *Raccolta*, 1994, pagg. 67 e sgg.

²⁵Si v. la sentenza della Corte di Giustizia 5 giugno 1984, nella causa 280/83, *Commissione/Italia*, in *Raccolta*, 1984, pagg. 2361 e sgg.; la sentenza 3 ottobre 1984, causa 254/83, *Commissione/Italia*, in *Raccolta*, 1984, pagg. 3395 e sgg.; la sentenza 26 marzo 1986, causa 215/83, *Commissione/Belgio*, in *Raccolta*, 1986, pagg. 1039 e sgg.; sentenza 13 giugno 1990, causa 162/89, *Commissione/Belgio*, in *Raccolta*, 1990, pagg. 23 e sgg.

²⁶La Corte di Giustizia ha seguito un indirizzo uniforme. Si possono v., in tal senso: la sentenza del 5 maggio 1970, causa 77/69, *Commissione/Belgio*, in *Raccolta*, 1970, pagg. 244 e sgg.; la sentenza 10 marzo 1987, causa 199/85, *Commissione/Italia*, in *Raccolta*, 1987, pagg. 1039 e sgg.; la sentenza 11 giugno 1991, causa 290/89, *Commissione/Belgio*, in *Raccolta*, 1991, pagg. 2862 e sgg. Cfr. G. VANDERSANDEN e M. DONY (ed.), *La responsabilité des États membres en cas de violation du droit communautaire*, Bruylant, Bruxelles 1997.

²⁷Corte di Giustizia, sentenza 18 marzo 1993, causa 50/92, *Molderei-Zentrale Sud*. Sull'ammissibilità del ricorso alla giustificazione, in base a "forza maggiore" per l'inadempimento di obblighi comunitari si possono v. anche la sentenza della Corte di Giustizia 22 gennaio 1986, nella causa 266/84, *Denkavit France*, in *Raccolta*, 1986, I, pagg. 149 sgg. e la sentenza 7 maggio 1991, nella causa 338/89, *Danske Slagterier*, in *Raccolta*, 1991, pagg. 2315 e sgg.

della propria amministrazione nazionale e non possa subire le conseguenze dovute ad un'accertata inefficienza dell'amministrazione²⁸. Dato che nel caso in esame si trattava un rinvio pregiudiziale, ex art. 177 del trattato, la Corte ha rimesso alla competente giurisdizione nazionale il compito di stabilire la sussistenza della diligenza dell'operatore, al fine di valutare l'applicabilità della forza maggiore, come è stata configurata nella sentenza. Il caso potrebbe avere notevole importanza per i soggetti direttamente obbligati all'esecuzione delle prescrizioni imposte dalla normativa ambientale comunitaria, in particolare con l'emanazione di norme generali obbligatorie prescritte da regolamenti.

e) La responsabilità verso terzi e il risarcimento del danno subito

L'ordinamento comunitario ha rafforzato i criteri volti ad imporre, in caso d'inadempimento degli obblighi imposti dalla normativa europea (non solo per regolamenti immediatamente obbligatori, bensì anche per le direttive "dettagliate" dalle quali si evincono prescrizioni non eludibili) il risarcimento dei danni prodotti al soggetto. La giurisprudenza comunitaria, sia pure con molte cautele e specificazioni, tende sempre più nettamente a configurare una responsabilità civile dello Stato inadempiente verso soggetti (persone fisiche e persone giuridiche) privati e pubblici terzi e non soltanto verso l'Unione e gli altri Stati. In questa sede non è possibile un esame della questione che si segnala solo per mettere in luce l'esigenza di un più puntuale adeguamento delle disposizioni interne al diritto comune, anche per quanto riguarda la materia della sicurezza industriale, che qui interessa.

2.3 L'attuazione delle direttive comunitarie in Italia

L'adeguamento della normativa italiana al diritto comunitario, dal punto di vista sostanziale, è risultato assai più complesso e difficoltoso di quanto non sia avvenuto in ordine all'assestarsi del rapporto strutturale tra i due ordinamenti. L'inadempimento delle direttive comunitarie, anche in relazione alla sicurezza industriale è stato per lungo tempo sistematico e rilevante. Più in generale si nota come in molti Paesi dell'Unione Europea il recepimento delle disposizioni ambientali comunitarie sia stato oggetto di un forte contenzioso tra l'Unione e le autorità nazionali, attestato da numerose procedure d'infrazione promosse dalla Commissione e dal lungo elenco di sentenze con le quali la Corte di Giustizia ha accertato la mancata applicazione delle direttive comunitarie entro i termini prescritti. Il nostro Paese spesso assolve agli obblighi comunitari con lentezza ed approssimazione anche a causa di oggettive complicazioni derivanti dal modello istituzionale. Più volte le autorità nazionali, nella fase contenziosa hanno addotto ragioni derivanti dalla complessità del procedimento legislativo bicamerale e dal riparto costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni, che richiede una "leale cooperazione" tra soggetti diversi. Se la constatazione riesce utile per spiegare le ragioni dell'inadempienza è bene subito chiarire che queste considerazioni non sono ammesse dalla Corte di Giustizia a giustificazione dell'inosservanza contestata. Come si è già avuto modo di notare è giurisprudenza costante ed uniforme della Corte comunitaria che gli Stati membri non possano dare conto dell'inadempimento eccependo disposizioni, pratiche o situazioni proprie dell'ordinamento giuridico interno.

²⁸Per un puntuale esame del sempre più complesso e fitto intreccio dei rapporti tra giustizia amministrativa degli Stati membri e diritto comunitario si può rinviare all'ampio lavoro di R. CARANTA, *Giustizia amministrativa e diritto comunitario*, Jovene, Napoli 1992. Per quanto più specificamente riguarda il diritto ambientale comunitario si v. P. DELL'ANNO, *L'attuazione del diritto comunitario ambientale tra supremazia delle fonti e disapplicazione amministrativa: spunti di riflessione*, in *Rivista Trim. di Diritto Pubblico*, 1994, pagg. 615 e sgg.

Quando i termini per l'attuazione della direttiva "Seveso" (come tale è nota la prima Direttiva sui rischi industriali n. 501 del 1982) erano abbondantemente trascorsi senza adempimento da parte dell'Italia venne approvato il d.P.R. n. 175 del 1988 con il quale si procedeva ad un sommario e parziale adeguamento dell'ordinamento interno alle disposizioni europee. Già in sede di primo commento una avveduta dottrina ebbe modo di mettere in evidenza, con apprezzabile acume critico, i molti limiti di quel rozzo recepimento²⁹.

Riesce qui opportuna una digressione volta a riassumere i vari svolgimenti che ha avuto il complesso procedimento seguito nel nostro Paese per la trasposizione delle direttive comunitarie nell'ordinamento interno. Dapprima si è fatto ampio ricorso a leggi delega generali, come la legge 9 febbraio 1982, n.42 con la quale il governo venne delegato a emanare norme per l'attuazione di ben 97 direttive comunitarie.³⁰ Questa scelta ha suscitato molte perplessità in quanto la delega operava come strumento improprio, contingente e sostitutivo rispetto all'auspicata razionalizzazione del procedimento per l'adeguamento della normativa interna al diritto comunitario, nel momento in cui questi estendeva la propria competenza a numerosi settori d'attività. Venne censurata, soprattutto, la tendenza non del tutto abbandonata anche in seguito, ad un recepimento per "fotocopia", nel quale l'atto comunitario non trovava alcun adeguamento ma veniva fotografato come tale.

Con l'approvazione dell'Atto Unico Europeo e poi con il Trattato di Maastricht il numero delle direttive comunitarie è andato aumentando in misura considerevole. La dichiarazione sull'applicazione del diritto comunitario sottoscritta dal Consiglio Europeo alla Conferenza di Maastricht ebbe a ribadire l'esigenza di recepire integralmente e fedelmente le direttive comunitarie, nei diritti nazionali, entro i termini prescritti dalle medesime per assicurare la coerenza e l'unità del processo di costruzione europea.

La legge 9 marzo 1989, n.86 così detta "La Pergola", in quanto prende il nome del proponente, al tempo Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie ha predisposto un nuovo modello per l'assolvimento degli obblighi comunitari. Nell'enunciare le finalità della legge l'art.1 stabilisce che mediante i procedimenti e le misure previsti nel testo "lo Stato garantisce l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee." Tali impegni conseguono dall'emanazione degli atti comunitari (regolamenti, direttive, decisioni della Cee e raccomandazioni della Ceca) e dalle sentenze di accertamento della Corte di Giustizia. Il Governo, inoltre, deve assicurare l'informazione del Parlamento sullo svolgimento dei processi normativi comunitari, in quanto il testo in esame ha reiterato l'impegno già espresso dalla legge 183/1987. Gli articoli da 2 a 5 delineano la "programmazione legislativa" per l'adempimento degli obblighi comunitari mediante l'emanazione ogni anno di una legge specifica che prende il nome di "legge comunitaria". La legge comunitaria deve essere predisposta dal Ministro per il coordinamento delle politiche

²⁹Cfr. M. DI LECCE, *Prime osservazioni sul recepimento della direttiva in Italia*, in *Rivista giuridica dell'Ambiente*, 1988, pagg. 270 e sgg.; A. CULOTTA, *L'attuazione del d. P.R. 175/88 e la realtà industriale italiana*, ivi, 1989, pagg. 247 e sgg.; G. AMENDOLA, *Prime impressioni e osservazioni sul d.P.R. n. 175 del 17 maggio 1988*, ivi, 1989, pagg. 253 e sgg.

³⁰Si v., al riguardo le conclusioni nel primo volume di A. Capria sullo stato di attuazione in Italia delle direttive ambientali, A. CAPRIA, *Direttive ambientali Cee. Stato di attuazione in Italia*, Giuffrè, Milano 1988, pagg. 201 e sgg.

comunitarie, in base agli atti emanati dalle istituzioni delle Comunità europee. Il disegno di legge, sottoposto, entro il 31 gennaio di ogni anno, all'approvazione del Consiglio dei ministri deve essere presentato alle Camere entro il 1° marzo successivo. Le leggi comunitarie sino ad ora approvate hanno richiesto almeno un anno per il compimento dell'iter parlamentare; di conseguenza la riforma non è stata sufficiente a rimuovere tutti gli ostacoli e consentire al nostro ordinamento di recepire prontamente una normativa europea assai estesa e sempre più specialistica che, riprendendo una nota espressione del Radbruch si potrebbe a ragione definire "motorizzata".³¹

Per quanto riguarda i soggetti privati, in particolare le industrie, riesce utile osservare che in una prima fase l'adeguamento dei processi produttivi e dei modelli gestionali alle prescrizioni comunitarie era subordinato quasi del tutto all'applicazione interna, derivando direttamente dalla disciplina statale e regionale. In un secondo momento le associazioni d'impresa e alcuni singoli gruppi industriali si sono attrezzati per stabilire un rapporto diretto con l'amministrazione comunitaria, utilizzando anche propri canali d'informazione e avvalendosi delle procedure di partecipazione al processo formativo degli atti comunitari. E' questa la via che può garantire meglio di ogni altra l'adeguamento sostanziale dell'ordinamento interno agli obblighi derivanti dalla partecipazione all'Unione Europea. E' noto, infatti, che ogni disapplicazione della normativa europea può determinare distorsioni nel funzionamento del mercato con danno per le imprese concorrenti. Alcuni mezzi per segnalare l'inadempimento sono di facile accesso come la denuncia alla Commissione e la petizione al Parlamento Europeo. Resta poi sempre la possibilità del ricorso giurisdizionale, attesa la grande sensibilità mostrata sempre dalla Corte di Giustizia a favore della più rigorosa applicazione delle norme che sono essenziali per il buon funzionamento del mercato comune.

3. Il recepimento della normativa comunitaria negli ordinamenti di alcuni Stati membri: profili di diritto comparato

3.1 Da Seveso a Bhopal, catastrofi umane ed ambientali che hanno sollecitato la comunità internazionale e l'unione europea alla realizzazione di un sistema di controllo sulle attività industriali pericolose

Nella seconda metà degli anni settanta l'opinione pubblica internazionale ha rivolto l'attenzione ai processi produttivi caratterizzati dalla presenza di tecnologie ad alto rischio, in particolare, quelle nucleari e chimiche. Alcuni tragici eventi hanno messo in luce la dimensione sopranazionale dei rischi connessi con attività pericolose e hanno dimostrato le difficoltà e i ritardi della comunità internazionale nell'affrontare in modo adeguato questi problemi globali. Venne posta all'ordine del giorno l'esigenza di realizzare un efficace modello per la valutazione preventiva dei rischi, allo scopo di salvaguardare la salute umana e l'ambiente.³² I disastri di Seveso³³ e di Bhopal³⁴ hanno scandito le tappe dell'evoluzione

³¹Cfr. G. RADBRUCH, *Introduzione alla scienza del diritto*, (a cura di D.Pasini), (ed. orig. Heidelberg 1929), Giappichelli, Torino 1961, pag.123. Una sorta di "ipertrofia" della legislazione sarebbe conseguenza dell'affermarsi nello Stato sociale contemporaneo dell'esigenza di rispondere, con lo strumento normativo, alla crescente domanda d'interventi pubblici espressa dalla società civile. Per un approfondimento del tema si v. C. OFFE, *Lo Stato nel capitalismo maturo*, Milano 1976, pagg. 92 e sgg.

³²US Environment Protection Agency, *Hazardous materials incidents reported to EPA regional office from october 1977 through september 1979*, Atti EPA, 1980.

dell'ordinamento comunitario in materia di prevenzione dei rischi d'incidente industriale e hanno risvegliato anche l'interesse delle principali organizzazioni internazionali che si occupano di protezione sanitaria e di tutela dell'ambiente.

E' di tutta evidenza che il controllo sulle attività pericolose, soprattutto, se esercitate in alcune aree del Globo e da parte di imprese multinazionali, per essere efficace deve avere una estensione internazionale, sia per quanto concerne la prevenzione, sia riguardo ai piani di emergenza e di reazione immediata alle catastrofi. Il primo problema che si è posto è stato quello dell'individuazione di una chiara nozione di "attività pericolosa". Si trattava di una questione non solo formale dato che assumerà un decisivo rilievo per la delimitazione del campo di applicazione delle norme di prevenzione e di protezione. In ampia accezione tali attività debbono essere individuate attraverso una rigorosa ricognizione del processo produttivo. Si tratta di determinare le sostanze utilizzate, la loro composizione, le quantità e i preparati che ne derivano. Nello stesso tempo occorre tenere conto delle tecnologie impiegate, considerando, in proiezione, i rischi che possono comportare per la vita e la salute dell'uomo, degli altri esseri viventi e dell'ambiente.³⁵ Per quanto attiene alla metodologia valutativa si nota come la pericolosità venga determinata della combinazione di due parametri: la probabilità del verificarsi di un incidente e la gravità delle conseguenze dell'evento, considerando pericolose le attività nelle quali, nonostante le scarse probabilità d'incidente, le conseguenze di un tale evento sarebbero gravi.³⁶ Una siffatta costruzione appare funzionale all'applicazione dell'analisi costi-benefici (cost/benefit analysis) purché sia opportunamente calibrata attraverso un adeguato sistema precauzionale:³⁷ norme generali di sicurezza, cooperazione e piani di emergenza, azione diretta delle imprese (tecnologie avanzate, addestramento e informazione dei dipendenti), iniziative degli Stati (emanazione di norme tecniche, vigilanza, considerazione del problema della sicurezza industriale

³³Cfr. T. SCOVAZZI, *The Seveso incident: legal questions*, rapporto presentato "all'Informal seminar to further international cooperation for the environment management of industrial process safety and hazards", Ginevra 1985. Per un approfondimento sui fatti, si rinvia alla relazione conclusiva della Commissione d'inchiesta del Parlamento italiano depositata il 28 luglio 1978. In dottrina si v. F. SALERNO, *La Givaudan risarcisce i danni prodotti dall'ICMESA*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1980, pagg. 888 e sgg.; T. SCOVAZZI, *L'incidente di Seveso e il "velo" delle società transnazionali*, in *Rivista Giur. Ambiente*, 1988, pagg. 253 e sgg.

³⁴ International Organization of Consumers Unions. Regional Office for Asia and the Pacific, *The lesson of Bhopal. A community action resource manual on hazardous technologies*, 1985. Per una completa analisi dei fatti si v. MOREHOUSE, SUBRAMANIAM, *The Bhopal tragedy: what really happened and what it means for American workers and communities at risk?* Council of International Affairs, 1986, pagg. 1 e sgg.; F. J. ZAMORA CABOT, *Accidentes de masa y "forum non conveniens": el caso Bhopal*, in *Rivista Inter. Diritto Priv. e Proc.*, 1990, IV, pagg. 821 e sgg.

³⁵Cfr. CARSON e MUMFORD, *Major Hazards in the Chemical Industry. Their Definition and Significance*, in *Journal of Occupational Accidents*, 1978, pagg. 291 e sgg.; LAGADEC, *Major Technological Risk: an Assessment of Industrial Disaster*, ivi, 1982, pagg. 277 e sgg.

³⁶Sugli elementi che dovrebbero sempre essere presi in considerazione (tossicità, infiammabilità della sostanza, natura del procedimento, localizzazione dell'impianto rispetto ad altri stabilimenti e ad abitazioni circostanti, densità della popolazione, influenza sulla salute dei dipendenti e delle comunità limitrofe) si v. CARSON E MUMFORD, *Major Hazards*, cit., pagg. 86 e sgg.

³⁷Cfr. LAGADEC, *La civilisation du risque. Catastrophes technologiques et responsabilité sociale*, 1981; AHMAD, *Analysing the Options - Cost-Benefit Analysis in Differing Economic Systems*, UNEP, 1982.

nell'urbanizzazione, piani di emergenza, cooperazione transfrontaliera, assicurazione obbligatoria). La gran parte delle azioni utili può essere riproposta in ambito internazionale.³⁸

Il problema delle attività pericolose riguarda la comunità internazionale non solo perché la sicurezza e la vita sono diritti di tutta l'umanità e come tali trovano riconoscimento in atti giuridici internazionali e nella gran parte dei testi costituzionali ma anche in considerazione degli effetti materiali dei più gravi incidenti, conseguenze che spesso si sono estese in ambiti transfrontalieri, coinvolgendo vari Stati situati anche a grande distanza rispetto al luogo dell'evento dannoso. Un tentativo di promozione delle misure di sicurezza e di armonizzazione dei procedimenti è rappresentato dal "Codici di Condotta" per le imprese multinazionali. Questi "Codici" sono utili per un comune orientamento degli Stati e per incentivare le iniziative delle imprese ma non pongono stretti vincoli giuridici. Si tratta di risoluzioni non vincolanti che delineano alcuni principi e determinano le norme tecniche che definiscono "standard" e criteri per i soggetti che operano in una dimensione multinazionale. Il limite comune a questi "Codici" è quello della ben scarsa efficacia sul piano giuridico. L'applicazione si basa su una sorta di deontologia dell'imprenditore che potrebbe essere rafforzata attraverso la stessa logica del libero mercato, mediante un costante e diffuso intervento delle associazioni dei consumatori. I "Codici" possono avere una forza giuridica indiretta e incidentale, ove siano tenuti in considerazione nella fase degli accertamenti tecnici che si svolge in ogni procedimento contenzioso, tuttavia la loro efficacia dipende sempre dalla discrezionalità dei soggetti coinvolti.

La Comunità Europea ha assunto una iniziativa ben più consistente che si è tradotta in un "sistema della sicurezza industriale" fondato su atti giuridici rivolti sia agli Stati membri che ai soggetti. La Comunità si è interessata in modo specifico a questa problematica fin dai primi anni '80, adottando una disciplina in materia di rischi connessi all'esercizio delle attività produttive. Il processo di normazione europea ha avuto una costante evoluzione e ha considerato due tipologie di rischio: i rischi di "routine" che possono verificarsi operando in condizioni normali (il fine principale è rappresentato dalla salute e sicurezza dei lavoratori, secondo quanto indicato dalla Direttiva 89/391/Cee) e i rischi "eccezionali" (incendi, esplosioni, emissioni di sostanze pericolose in caso di perdita del controllo delle operazioni, secondo i criteri indicati dalla Direttiva 82/501/Cee con succ. adeguamenti, e dalla Direttiva 96/82/Cee commentate in questa relazione nel prec. paragrafo). Si può osservare una coincidenza dell'azione comunitaria rispetto ad alcuni disastri industriali che hanno avuto un forte impatto sulla pubblica opinione internazionale. La Direttiva n. 501 del 1982 fu adottata come risposta alle pressioni esercitate dal Parlamento Europeo in seguito al disastro ambientale di Seveso, nel 1976, (la fuoriuscita di diossina dall'impianto industriale dell'ICMESA) e al dramma umano che ne seguì. Questo grave incidente era stato preceduto e fu poi seguito da altri eventi verificatisi in vari Stati europei.³⁹ Quei fatti indussero gli Stati coinvolti ad assumere un'iniziativa in ambito europeo per adeguare le legislazioni interne sulla sicurezza a "standard" più elevati di protezione e per l'armonizzazione dei criteri di prevenzione e delle misure d'intervento da porre in essere nel corso dell'emergenza determinata da incidenti di entità rilevante. Il riavvicinamento delle legislazioni interne è stato complesso e irto di difficoltà perché le normative in vigore negli Stati membri avevano

³⁸Cfr. UELLAS, *Les Nations Unies et le secours en cas de catastrophe*, in *Droit et Ville*, 1986, pagg. 81 e sgg.

³⁹Incidenti di rilevante entità si sono verificati a Flixborough (GB, 1974), Beek (NL, 1975), Velbert (RFT, 1979)

impostazioni e contenuti assai difformi. Il processo di armonizzazione fu lento e faticoso. Ciò spiega solo in parte il lungo tempo necessario (la questione venne discussa nei primi anni '70 dopo i disastri citati ma la prima direttiva venne resa efficace solo alla metà degli anni '80, con un lasso di quasi dieci anni rispetto ai primi eventi) per trovare un accordo comune. In effetti risultarono prevalenti gli interessi della produzione e le ragioni del mercato, mentre vennero forse esagerate le, pur consistenti, difficoltà e divergenze di ordine tecnico.⁴⁰

3.2 La normativa sulle attività industriali pericolose nel Regno Unito, in Germania e nei Paesi Bassi

Regno Unito

Nel Regno Unito una legge organica sulla salute e la sicurezza nel lavoro era in vigore fin dal 1974. Era stata approvata poco prima dell'esplosione di Flixborough nella quale perirono ventotto persone.⁴¹ Successivamente si pose il problema di una più specifica e puntuale disciplina che definisse con precisione le "attività industriali connesse ai rischi di incidente rilevante". La questione venne affrontata in sede europea. Il primo ostacolo fu rappresentato dall'impiego del termine "ambiente". Il governo inglese riteneva che la direttiva comunitaria dovesse essere circoscritta alle sostanze che influivano direttamente sulla persona umana. Una estensione all'ambiente avrebbe prodotto effetti negativi sul modello organizzativo adottato dal Regno Unito con l'HSWA del 1974, incentrato su criteri di "sicurezza" degli impianti "protezione sanitaria" degli addetti e della popolazione. Questa difficoltà venne superata in quanto anche il governo tedesco si dichiarò favorevole ad applicare la direttiva ai nuovi impianti, richiedendo limitazioni dell'efficacia dell'atto per gli impianti esistenti. L'Act del 1974 imponeva ai produttori l'obbligo generale di operare in condizioni di sicurezza, prevedendo l'adozione successiva di regolamentazioni dettagliate. Quella normativa fu completata nel 1984 mediante il Control of Industrial Major Accident Hazards Regulation (CIMHA), regolamento che riproduceva fedelmente le disposizioni della Direttiva 82/501/Cee.⁴² L'articolo (regulation) 7 del CIMHA disciplina la notifica preventiva delle attività industriali pericolose. Il rapporto di sicurezza deve essere inoltrato all'Health and Safety Executive (HSE), autorità competente per l'applicazione del regolamento. Il rapporto deve contenere dati e informazioni sulle sostanze pericolose, sul processo produttivo, sull'organizzazione dell'impresa, sui potenziali rischi e sulle misure di prevenzione. L'articolo

⁴⁰Sulla formazione della Direttiva 82/501/Cee si v. N. HAIGH, *La Direttiva 82/501/Cee e la sua applicazione nei Paesi Bassi, nella Repubblica Federale Tedesca e nel Regno Unito*, in *Rivista Giur. Ambiente*, 1988, pagg. 253 e sgg.

⁴¹Trattasi del "Health and Safety at Work Act (HSWA) del 1974. Con questa legge venne istituita la "Health and Safety Commission" (HSC), la quale, dopo il disastro di Flixborough costituì un Comitato di consulenza sui rischi di rilevante entità. Il Comitato, nel 1976 e nel 1979, pubblicò due rapporti. Nel primo raccomandava di adottare delle misure legislative che prevedessero sia la notifica degli impianti che utilizzavano sostanze pericolose, sia misure d'indagine dei rischi e di controllo sulle produzioni industriali. Nel secondo furono anticipati tutti gli istituti che sono poi stati previsti dalla direttiva comunitaria, largamente ispirata all'esperienza inglese. La versione integrale dei rapporti è stata pubblicata negli atti della HSC: "Advisory Committee on Major Hazards: first report" (1976); "Consultative document - hazardous installations (notifications and survey) regulations" (1978); "Advisory Committee on Major Hazard: second report" (1979).

⁴²"Report on the Application in the Member States of Directive 82/501/Cee of 24 June 1982 on the Major Accident Hazards of Certain Industrial Activities", Atti COM (88) def.

10 disciplina i piani di emergenza interni. L'articolo 11 tratta dei piani di emergenza esterni affidati alle autorità locali (County Council). Questi piani devono essere predisposti sulla base delle informazioni che il produttore stesso ha fornito e vanno integrati con quelli "interni" dell'impresa. L'articolo 12 affronta il tema dell'informazione che deve essere fornita alla popolazione interessata, mediante il coinvolgimento delle autorità locali a livello di District Council.⁴³ In genere, dove non viene imposto l'obbligo di licenza per gli impianti, (essendo richiesto solo il permesso per edificare, è prevista una particolare procedura semplificata. Il fabbricante deve cercare di stabilire un accordo con il District Council, il quale provvederà ad informare il pubblico riguardo ai contenuti di tale convenzione. Qualora il District Council ritenesse di non potere accettare la proposta del produttore quest'ultimo potrebbe provvedere direttamente all'informazione del pubblico. In tal caso le autorità locali distrettuali hanno il dovere di verificare che l'obbligo d'informazione sia, comunque, rispettato.

Germania

Un complesso sistema normativo è stato introdotto nella RFT nel 1980, con il dodicesimo decreto adottato in conformità alla legge federale del 1974, sul controllo delle immissioni. La legge federale venne emanata prima che fosse definitivamente approvata la direttiva comunitaria, tuttavia nella fase di elaborazione della legislazione tedesca la proposta di direttiva era già stata presentata e le autorità tedesche ne hanno tenuto conto. La legge federale richiede l'autorizzazione per tutti gli impianti industriali che possono causare un danno all'ambiente, mentre il decreto citato, oltre a sancire obblighi generali per i fabbricanti, allo scopo di prevenire il verificarsi d'incidenti industriali, impone "l'analisi di sicurezza" in caso di particolari processi industriali elencati nel decreto stesso. L'attuazione delle norme sulla sicurezza industriale è affidata alla competenza dei Länder e conferita all'Ispettorato per la salute e la sicurezza. I piani di emergenza esterni vengono disciplinati, in forme diverse, dai Kreis (Ispettorati locali). L'obbligo generale di prevenzione degli incidenti rilevanti si evince dall'interpretazione sistematica di tre distinte fonti: la legge sulla protezione del lavoratore, il codice delle assicurazioni, il dodicesimo decreto di attuazione della legge sul controllo delle emissioni. Per quanto riguarda i rapporti sulle norme di sicurezza ed i piani di emergenza interni, per circa 1000 impianti, è stata predisposta un'apposita relazione, previamente esaminata dall'Ispettorato per la salute e la sicurezza. In molti casi i Kreis hanno richiesto informazioni supplementari e imposto integrazioni al documento base. Per quanto riguarda gli impianti interessati dalla Direttiva 82/501/Cee, l'originaria lista indicata dalla legislazione tedesca non coincideva con quella comunitaria. Di conseguenza fu necessario un adeguamento delle disposizioni interne. Con il dodicesimo decreto è stato imposto al fabbricante l'obbligo di installare dei sistemi di allarme e di controllo e sono stati disciplinati i piani di emergenza interni che il produttore deve obbligatoriamente predisporre. I piani di emergenza esterni sono affidati ai Kries, in ottemperanza alle disposizioni introdotte dalla legislazione statale di ogni Land, prevedendo, in ogni caso, una connessione tra i piani interni di emergenza ed quelli esterni locali. Una pur sommaria ricognizione della normativa adottata dai Länder mette in evidenza alcune difformità esistenti nei vari Stati membri della

⁴³Health and Safety Executive, *A guide to the control of industrial major accident hazards regulations*, HMSO 1990; *Further guidance on emergency plans*, HMSO, 1985; Department of Environment. Toxic Substances Division, *Interpretation of major accident to the environment for purposes of the CIMHA regulations*, Guide predisposte nel 1991 dal Ministero dell'Ambiente del Regno Unito. In dottrina si v. N. HAIGH, *Manual of Environmental Policy: the EC and Britain*, Longman, London 1992; J. F. GARNER, *Garner's Environmental Law*, Butterworth, London dal 1993, con schede mobili periodicamente aggiornate.

federazione tedesca. Non tutti i Länder hanno imposto ai fabbricanti l'obbligo giuridico di fornire al corrispondente Ispettorato locale le informazioni utili per predisporre il piano di emergenza esterno sulla sicurezza industriale. Ciò nonostante molte industrie si sono adeguate spontaneamente a quanto disposto dalla normativa di altri Länder, inviando la loro documentazione sul rischio industriale alle rispettive autorità locali, pur senza avere un vincolo giuridico. La stessa impostazione discrezionale viene seguita per quanto concerne l'informazione al pubblico. Ai fabbricanti non è stato imposto un obbligo generale, tuttavia, il procedimento amministrativo da seguire per il rilascio dell'autorizzazione all'installazione degli impianti prevede forme di pubblicità. I produttori, di regola, informano volontariamente il pubblico sulle procedure adottate per controllare il rischio industriale.⁴⁴

Paesi Bassi

Nel 1975, in seguito all'esplosione di un impianto per la produzione di etilene situato nei pressi della città di Beek, quattordici lavoratori di quell'impresa persero la vita. Una serie di altri incidenti indusse il legislatore olandese ad affrontare il problema della sicurezza industriale sotto un duplice profilo: la gestione delle emergenze e la sicurezza dei luoghi di lavoro. Vennero approvate due leggi: la legge del 1980 sulle condizioni di lavoro (nella quale sono imposti obblighi generali ai fabbricanti e sono previste relazioni sui sistemi di sicurezza) e la legge del 1981 sui piani di emergenza, successivamente abrogata e sostituita da una legge organica sulle emergenze ambientali. L'attuazione di queste normative è una competenza assegnata all'Ispettorato del lavoro, il quale si occupa quasi esclusivamente dei rischi connessi con i processi produttivi, mentre riesce assai debole il controllo ambientale. La decisione di adottare una normativa specifica sui rischi industriali, nei Paesi Bassi, fu indipendente rispetto al processo comunitario avviato con la direttiva del 1982. L'impostazione data dai Paesi Bassi all'intera materia diverge da quella di altri Paesi comunitari. Le relazioni sulle norme di sicurezza e sui piani di emergenza non sono documenti pubblici. Si tratta di informazioni che sono esclusivamente trasmesse all'Ispettorato del lavoro. Per qualificare un impianto come "pericoloso", così da richiedere una relazione sulla sicurezza, sono stati stabiliti due criteri: il primo basato sulla quantità delle sostanze pericolose trattate nello stabilimento e le condizioni nelle quali queste sostanze (alle quali si aggiungono dopo l'entrata in vigore della direttiva del 1988 anche i "preparati" pericolosi) e il secondo inteso a valutare le condizioni in cui tali sostanze e preparati sono conservati e trattati. Per la predisposizione dei piani esterni di emergenza ogni competenza è riservata al Consiglio Comunale. I piani redatti dal Consiglio del Comune dove è ubicato l'impianto devono essere sottoposti poi all'approvazione del Governo della Provincia. Ogni municipio è tenuto a definire un piano di azione in caso d'emergenza, con specifiche indicazioni relative ai vari possibili casi d'incidente, segnalando, nel dettaglio, le misure da adottare in ogni particolare circostanza. Il fabbricante non è tenuto a fornire informazioni al Consiglio Comunale. Le autorità locali competenti possono ricavare questi dati dalle relazioni di sicurezza predisposte dalle imprese e inviate all'Ispettorato del lavoro. Non sono previste norme apposite nemmeno in tema d'informazione al pubblico. Si è ritenuto che una tale esigenza risultasse già adeguatamente soddisfatta in sede di procedimento amministrativo, in quanto la disciplina amministrativa riguardante le licenze industriali aveva previsto forme di partecipazione del pubblico alla decisione e misure intese

⁴⁴Cfr. L. MEZZETTI, *Stato di catastrofe e libertà di stampa nella Repubblica Federale di Germania*, in *Diritto e Società*, 1987, pagg. 43 e sgg.; R. ARNT, *Le sostanze pericolose nella Germania Federale*, Annuario Europeo dell'Ambiente, DOCTER, Pirola, Milano 1990.

ad assicurare la piena trasparenza del procedimento. Con l'emendamento apportato alla legge sulle fonti pubbliche di disturbo (Hinderwert, 1952) il 1° novembre 1988 i fabbricanti sono stati obbligati a redigere studi sui rischi connessi alle loro attività e a denunciare alle autorità il verificarsi d'incidenti, in conformità a quanto disposto dalla Direttiva 82/501/Cee.⁴⁵

3.3 Esame comparativo dei modelli

Le note di legislazione straniera hanno mostrato il difforme comportamento degli Stati in risposta alla stessa normativa comunitaria. Tale impostazione può trovare giustificazione in ragione dei differenti modelli già operativi in diversi Stati della Comunità, al momento dell'entrata in vigore della direttiva del 1982. Se si prende in considerazione la risposta ai possibili effetti sull'ambiente in caso d'incidenti industriali di rilevante entità, quale viene ipotizzata dai legislatori degli Stati membri dell'Unione Europea si nota, ad esempio, che in Germania la sicurezza industriale non ha posto ostacoli considerevoli, dato che gli uffici pubblici preposti alla tutela della salute e della sicurezza del lavoro, già erano impegnati a vagliare le misure dirette alla protezione dell'ambiente, dei lavoratori e della popolazione. Il dodicesimo decreto specificamente indirizzato alla prevenzione del rischio industriale venne emanato nel contesto della vigente legislazione quadro sull'ambiente e si conformò ai criteri direttivi tracciati da quelle norme di principio. Per contro nei Paesi Bassi e nel Regno Unito le autorità responsabili del lavoro (rispettivamente l'Ispettorato del lavoro e l'Ispettorato per la salute e la sicurezza), al momento dell'attuazione della direttiva comunitaria, non avevano specifiche competenze in materia ambientale. I contenuti della direttiva sono stati diversamente interpretati. Nel Regno Unito l'adattamento della legislazione interna non ha posto particolari problemi, dato che la direttiva comunitaria teneva ampiamente conto della regolamentazione già in vigore in quel Paese. In seguito alla più ampia prospettiva dell'azione europea il legislatore inglese ha preso in considerazione non solo le disposizioni sulla sicurezza ma anche gli effetti relativi all'ambiente, estendendo i compiti svolti dall'Health and Safety Executive e conferendo, in ogni caso, al giudice la funzione di assicurare il rispetto delle prescrizioni di massima, secondo il modello proprio della *common law*. I Paesi Bassi hanno proceduto ad un mero adattamento delle disposizioni adottate negli anni immediatamente precedenti l'azione comune europea. In Germania la legislazione è stata adeguata con interventi specifici, attribuendo gran parte delle competenze ai Länder e conformando il procedimento amministrativo di autorizzazione alle nuove prescrizioni derivanti dalla normativa comunitaria. Le disposizioni di dettaglio sono state adottate con atti amministrativi. In altri Paesi, tra cui il nostro, la trasposizione della direttiva è stata piuttosto formale, senza un opportuno adeguamento in sede applicativa.

Merita un cenno la dottrina che ha considerato gli effetti giuridici della più volte citata direttiva comunitaria n. 501 del 1982. Viene posto l'accento su quella che è stata polemicamente definita una "catena di carta", frutto dell'applicazione del complesso ed articolato sistema normativo che intreccia diversi ordinamenti, fonti normative variamente ordinate, atti programmatici e d'indirizzo, nonché atti semplicemente ricognitivi: norme cee, legislazioni interne statali e regionali, normative tecniche, risoluzioni, piani e altri atti d'indirizzo, programmi d'azione, rapporti e relazioni sullo stato dell'arte. Lo scopo di questa

⁴⁵Cfr. M. Van RAALTEN MITTERTREINER, *Le sostanze pericolose in Olanda*, nell'Annuario Europeo dell'Ambiente, cit., Milano 1990.

catena è quello di garantire che in tutta Europa siano adottate delle procedure analoghe per la protezione sanitaria e la sicurezza dei lavoratori e della popolazione e per la tutela ambientale dai rischi d'incidenti industriali di rilevante entità. Riesce evidente come un tale sistema possa risultare funzionale solo se i produttori collaborano attivamente progettando ed attuando piani di sicurezza diretti a ridurre i rischi d'incidente industriale ed a fronteggiare e contenere le conseguenze dannose derivanti dagli eventi accidentali che, comunque, dovessero verificarsi. Un ruolo importante è sempre più riconosciuto, nel diritto comunitario e nelle legislazioni interne, alle formazioni intermedie, comprendendo, nella definizione, sia le associazioni aventi come scopo principale la protezione dell'ambiente, sia quelle che operano nel campo della tutela del consumatore, sia i variegati gruppi che si occupano di volontariato nel campo della protezione civile.

3.4 La strumentalità della Direttiva 89/391/Cee in materia di miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori sul luogo di lavoro, nell'applicazione della Direttiva 96/82/Cee sul controllo dei pericoli d'incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose

Da una prima lettura della Direttiva 96/82/Cee si può trarre la convinzione che il legislatore europeo abbia voluto disegnare un modello organizzativo strutturato su alcuni fondamentali elementi: a) la preventiva valutazione dei rischi connessi alla produzione; b) l'incentivazione dei piani di sicurezza; c) la promozione di una diffusa e puntuale informazione sui temi della sicurezza. Gli obiettivi essenziali sono quelli di assicurare un elevato livello di protezione sanitaria ai lavoratori addetti e alla popolazione e di garantire la più efficace tutela ambientale. Ne consegue l'esigenza di coordinare tra loro provvedimenti che, pur incidendo su materie diverse, perseguono identici scopi. Va notato che otto anni prima dell'adozione della direttiva in esame la Comunità Europea aveva avviato un radicale processo di rinnovamento della regolamentazione concernente la sicurezza e la salute dei lavoratori. La Direttiva quadro 89/391/Cee ha inteso realizzare in tutta l'area comunitaria un livello equivalente di prevenzione dei rischi per l'insieme dei lavoratori, indipendentemente dal settore produttivo specifico al quale sono addetti.⁴⁶ Per tale ragione è stata formulata una norma comune obbligatoria in tema di sicurezza e di salute. Il datore di lavoro comunitario ha il generale dovere di apprestare le misure idonee alla prevenzione dei rischi d'incidente connessi con le attività produttive e con l'uso di sostanze e di preparati pericolosi. Le direttive di dettaglio non fanno venire mai meno questo obbligo posto in termini generali e con formula alquanto generica. La sua determinazione caso per caso, tuttavia, è fortemente condizionata dalla normativa di settore. Il principio comune non sembra recepito del tutto dalle legislazioni nazionali. La regola della "più elevata sicurezza tecnologicamente praticabile" già seguita in alcuni ordinamenti (ad esempio nella normativa sul lavoro vigente in Italia)⁴⁷ è stata estesa al "rischio industriale" connesso con l'uso delle sostanze pericolose. L'articolo 6 della Direttiva

⁴⁶Per un primo bilancio sugli effetti della Direttiva 89/391/Cee si v. L. VOGEL, *L'organisation de la prevention sur les lieux de travail*, pubbl. del Bureau Technique Syndacal Européen pour la Santé et la Sécurité, 1994.

⁴⁷L'ordinamento italiano tende all'eliminazione di ogni fonte di pericolo per il lavoratore, in virtù del principio della "massima sicurezza tecnologicamente fattibile", mentre gli ordinamenti anglosassoni e la legislazione comunitaria si ispiravano ad un principio improntato a garantire la "massima sicurezza ragionevolmente praticabile", ammettendo ipotesi di bilanciamento del diritto alla tutela della salute con le esigenze economiche dell'impresa e del mercato. Il concetto di "fattibilità tecnologica" non ammette ostacoli all'adeguamento del sistema precauzionale. La giurisprudenza della Corte di Cassazione Italiana ha consolidato questo sistema. Si v. *Cass. Pen. sez. IV, 7 aprile 1989, n. 4895*, in *Cassazione Penale*, 1990, I, pagg. 1475 e sgg. In Dottrina si v. A. PADULA, *Tutela civile e penale della sicurezza del lavoro*, Cedam, Padova 1996.

89/391/Cee prevede la predisposizione di un ampio e analitico programma di prevenzione e sicurezza, adottando una definizione di "rischio" che travalica il limitato catalogo dei "rischi professionali". L'apporto principale viene dall'articolo 7 nella parte in cui stabilisce a carico del datore di lavoro l'obbligo d'istituire all'interno dell'azienda un servizio di prevenzione e sicurezza. L'imprenditore deve valutare i rischi e adottare una politica aziendale in tema di sicurezza e salute sul luogo di lavoro, traducendo questi impegni in specifici atti (regolamenti interni) che devono essere portati a conoscenza delle rappresentanze sindacali e dei lavoratori interessati. La direttiva disegna un modello precauzionale nel quale viene assegnato un ruolo attivo al singolo lavoratore. Gli elementi fondanti di questo nuovo indirizzo si sostanziano nella diffusa partecipazione delle maestranze al sistema di prevenzione, nell'aggiornamento ricorrente delle conoscenze sulla base del progresso tecnologico, nell'informazione puntuale delle rappresentanze sindacali, delle pubbliche autorità e dei lavoratori, fornendo dati appropriati e utilizzando strumenti che consentano un facile riscontro dell'informazione utile per la prevenzione del rischio connesso alle attività produttive dell'impresa interessata.

L'interpretazione in chiave sistematica delle due direttive consente, quantomeno, di evidenziare la strumentalità della valutazione dei rischi inerenti la sicurezza e la salute dei lavoratori e delle procedure per farvi fronte rispetto ai piani di sicurezza relativi alle ipotesi d'incidente di rilevante entità. Le attività volte alla formazione e all'informazione dei lavoratori sono propedeutiche per stabilire qualsiasi regime di sicurezza industriale e rappresentano la base educativa indispensabile per il coinvolgimento attivo di altri soggetti (come le popolazioni interessate) e per l'adozione di più estese garanzie in tema di sicurezza. La prevenzione deve trovare un primo assestamento nell'ambito dell'impresa, in stretta connessione con la sicurezza del lavoro per poi essere estesa nei confronti delle popolazioni interessate. Salute dell'uomo e protezione dell'ambiente sono scopi comuni da considerare fin dall'origine nei piani di sicurezza. La partecipazione e l'informazione dei soggetti coinvolti sono impegni strettamente collegati in ciascuna delle due direttive prese in esame.

4. Aspetti problematici e contenzioso nell'applicazione delle disposizioni comunitarie nell'ordinamento italiano

4.1 Il recepimento della Direttiva 96/82 nella legge comunitaria 1995-1997

Le procedure d'infrazione promosse dalla Commissione e le sentenze di accertamento della Corte di Giustizia che attestano la mancata applicazione delle direttive comunitarie nei Paesi membri attribuiscono all'Italia uno spiacevole primato. Come si è avuto modo di osservare nel paragrafo 2.3, le trasgressioni in materia ambientale, da parte dell'Italia, sono state numerose e puntualmente sanzionate dato che le giustificazioni addotte dagli Stati membri a difesa dei colpevoli ritardi non sono mai state avvalorate dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia.

La legge comunitaria 1995-1997 approvata il 24 aprile 1998 (legge n. 128/1998) all'articolo 18 ha stabilito i principi e i criteri per il recepimento della Direttiva 96/82/Cee entro i termini prescritti. Gli indirizzi ai quali deve attenersi il Governo nell'attuazione in via amministrativa della normativa europea sono i seguenti: a) conseguire una semplificazione delle procedure in vigore valorizzando gli adempimenti volontari da parte dei gestori e accentuando i poteri di verifica e di controllo della pubblica amministrazione; b) attribuire ai comitati tecnici (ex art. 20 d.P.R. n. 577/82) opportunamente integrati con esperti di altre amministrazioni, i compiti di esame ed istruttoria dei rapporti di sicurezza per gli stabilimenti soggetti a notifica; c)

unificare gli adempimenti posti a carico dei gestori con quelli stabiliti da altre norme di legge per la sicurezza (luoghi di lavoro, antincendio, agibilità degli impianti); d) emanare regolamenti diretti a disciplinare le forme di consultazione previste dalla direttiva sia per il personale che lavora nello stabilimento, in specie se addetto alla stesura dei piani di emergenza interni (è palese il rischio di una duplicazione in forme diverse degli stessi adempimenti obbligatori introdotti dalla Direttiva 89/391/Cee, attuata nel nostro ordinamento con il D. L.vo 626/94), sia per la popolazione, assicurando alle comunità interessate un'adeguata informazione sui rischi; e) definire degli "standard" minimi di sicurezza in materia di pianificazione territoriale per le zone in cui sono attivi impianti che possono determinare pericoli d'incidenti di rilevante entità.

4.2 Considerazioni sulla disciplina italiana in materia di rischi industriali

Ai tradizionali fattori di rischio connessi con le attività produttive, con l'affinamento dei metodi scientifici di rilevazione e controllo, si sono aggiunti nuovi pericoli che prima erano inesistenti o non erano noti. Questa considerazione preliminare si dimostra valida, soprattutto, nel campo dell'uso di sostanze e preparati, i cui effetti dovuti a trattamento e accumulazione non sono stati sempre adeguatamente studiati. L'Italia, rispetto ad altri Paesi dell'Unione Europea manifesta carenze nella progettazione e nell'ubicazione degli ambienti di lavoro. Spesso nella pianificazione urbanistica non si tenne conto delle esigenze specifiche di ogni insediamento industriale che poteva dare adito a rilevanti rischi per la presenza e l'uso di sostanze pericolose. La valutazione preventiva dei rischi e la politica precauzionale sono scelte piuttosto recenti e informano gli indirizzi della politica industriale solo da poco tempo. Nel nostro ordinamento per fare fronte al problema della sicurezza industriale è stato emanato un complesso e aggrovigliato *corpus* di norme nel quale le incongruenze, le sovrapposizioni, la parcellizzazione delle competenze affievoliscono e, talora, compromettono gravemente l'efficacia della disposizione. Del pari si lamentano difficoltà nell'interpretazione e nell'applicazione delle norme, sia per la confusa successione sopra considerata, sia per l'intreccio problematico tra disposizione legale di carattere generale con la quale si stabiliscono criteri di massima e la specificità della "norma tecnica" con cui spesso si rende efficace una misura protettiva. Nell'esame delle principali fonti si deve fare menzione del d.P.R. n. 175/88⁴⁸, con il quale è stata recepita la Direttiva 82/501/Cee. Il decreto subordina l'inizio di nuove attività industriali all'adempimento degli obblighi di notifica e di dichiarazione che si aggiungono alla richiesta di autorizzazione regionale formulata in conformità all'articolo 6 del d.P.R. n. 203/88, in materia di emissioni inquinanti⁴⁹, alla

⁴⁸Tra i molti commenti si segnalano quelli di: G. AMENDOLA, *Prime impressioni e osservazioni sul DPR 175/88 del 17 maggio 1988*, cit., 1989, pagg. 253 e sgg.; S. FUSARO e F. P. TRONCA, *Le attività industriali a rischio di incidente rilevante. Analisi e commento alla Direttiva Seveso, del DPR 175/88 e del DPCM 31 marzo 1989*, Cedam, Padova 1990; C. PASQUALINI SALSA e V. VEDOVATO, *L'applicazione della direttiva sulle industrie a rischio. Obblighi delle imprese, compiti dello Stato e degli enti locali*, Maggioli, Rimini 1990. Per un confronto sistematico dei DPR 175/88 e 203/88 si rinvia a L. BERTOLINI, *Le emissioni inquinanti e le imprese a rischio nella nuova normativa statale*, in *Giurisprudenza di Merito*, 1990, III, pagg. 659 e sgg.; Id., *Le emissioni inquinanti degli impianti industriali e le imprese a rischio nella nuova normativa nazionale*, in *Rivista Giur. Ambiente*, 1990, pagg. 215 e sgg.

⁴⁹Agli impianti industriali, infatti, è applicabile anche il d.P.R. n. 203/88, con il quale si è inteso dettare una nuova disciplina delle emissioni inquinanti nell'atmosfera, in attuazione delle Direttive 80/779/Cee, 82/84/Cee, 84/360/Cee e 85/203/Cee. Tale sistema, attraverso una dettagliata disciplina delle emissioni e la determinazione

concessione edilizia comunale, di cui all'articolo 1 della legge n. 10 del 1977 e al "nulla osta di agibilità" ai fini igienici rilasciato dal Sindaco, ai sensi di quanto disposto negli articoli dal 216 al 221 del t.u.l.s. n. 1265/1934. Al Ministro dell'Ambiente e al Ministro della Sanità sono attribuiti i compiti di indirizzo, di coordinamento e di amministrazione attiva, mentre alle regioni è affidato l'importante funzione di vigilanza. Il Prefetto trova un proprio coinvolgimento nella predisposizione dei piani di emergenza all'esterno dell'impianto, mentre il sindaco ha il potere di rilasciare il nulla osta per l'agibilità e quello relativo alla concessione prevista dalle norme urbanistiche.⁵⁰ Il d.P.R. 175/88 non disciplina la compatibilità ambientale e sanitaria dell'impianto in relazione al sito prescelto dall'imprenditore, essendo tale valutazione effettuata in sede di applicazione della normativa urbanistica (in conformità alle destinazioni d'uso previste dai piani regolatori locali) e di quella antinquinamento. La subordinazione del rilascio di ogni altra autorizzazione (in materia di acque quella richiesta dalla legge 319/76 e succ. modif.; in materia di aria, quella disposta dal d.P.R. 203/88, in materia di rifiuti quella richiesta dal D. L.vo 22/97, quella in materia di igiene del lavoro richiesta dall'articolo 48 del d.P.R. 303/56, quella in materia di sicurezza del lavoro disposta in base al D. L.vo 626/94) al preventivo inoltro della perizia imposta dal decreto in esame potrebbe consentire una integrazione delle diverse discipline, in particolare quella sugli incidenti rilevanti e quella sulla protezione dell'ambiente e della salute, risolvendo alcuni dei problemi pratici proposti dalla casuale convergenza di varie norme.

4.3 Osservazioni critiche

La normativa in materia di prevenzione dei rischi d'incidenti di rilevante entità connessi con l'utilizzo di sostanze pericolose ha costituito un interessante tentativo d'introdurre nell'ordinamento settoriale che si è formato in successione di tempo ed è finalizzato alla tutela della salute e dell'ambiente, alcuni principi innovativi: a) la prevenzione come obiettivo prioritario dell'iniziativa pubblica, affiancando questo criterio all'indirizzo basato esclusivamente sulla repressione dei comportamenti trasgressivi; b) la valutazione della pericolosità dell'attività produttiva o dell'impianto, secondo una concezione dinamica, relegando in una posizione subordinata e complementare i tradizionali procedimenti autorizzatori; c) l'obbligo di cooperazione dei soggetti privati (il datore di lavoro e i responsabili della sicurezza) con l'autorità di controllo; d) la trasformazione della discrezionalità amministrativa in discrezionalità tecnica, vincolata a criteri oggettivi ed a metodologie scientifiche (analisi probabilistica dei rischi); e) l'affidamento dell'istruttoria ad un unico funzionario responsabile dell'intero procedimento, in conformità a quanto previsto dalla legge n. 241/90; f) la convocazione di conferenze di servizi come momenti valutativi di natura collegiale, allo scopo di rendere più agevole la cooperazione tra le diverse pubbliche autorità; g) il coinvolgimento delle popolazioni interessate nella conoscenza dei rischi industriali e delle precauzioni da adottare per fronteggiarli in modo efficace. Non vanno, tuttavia, sottovalutati i limiti della legislazione ambientale, in particolare l'intreccio e la sovrapposizione delle competenze e la disapplicazione amministrativa dei precetti.⁵¹ Le

delle competenze amministrative, persegue lo scopo di colmare le carenze normative in materia di inquinamento atmosferico.

⁵⁰Per un commento alle norme ed una facile consultazione delle fonti si può consultare S. MAGLIA e M. SANTOLOCI, *Il Codice dell'Ambiente*, La Tribuna, Piacenza 1997.

⁵¹Se ne rinviene una testimonianza significativa nella *Relazione sullo stato dell'ambiente* predisposta dal Ministro dell'Ambiente nel 1989. In quell'occasione furono esposti vari motivi di preoccupazione sullo stato

norme in vigore non solo dispongono il coinvolgimento di varie autorità, vanificando l'impostazione comunitaria che vorrebbe sempre rigorosamente determinata l'autorità competente, definisce anche dei procedimenti nei quali la distribuzione dei compiti risulta poco funzionale. Il primo difetto si rileva già dal doppio regime operante in sede centrale, ove le competenze sono assegnate sia al Ministro dell'Ambiente che al Ministro della Sanità. In periferia non mancano complicazioni per la convergenza di potestà regionali, prefetizie del Sindaco, in controtendenza rispetto al principio del buon andamento e al criterio della semplificazione dell'attività amministrativa. Non ha avuto buon esito, dunque, quell'impegno per lo snellimento dei procedimenti che il legislatore ha reiterato con la legge 17 maggio 1997 n. 137. Intervenendo per porre termine ad un lungo periodo nel quale si sono succeduti provvedimenti contingenti adottati attraverso la decretazione d'urgenza, il legislatore accogliendo l'indirizzo espresso dalle cosiddette "leggi Bassanini" (la legge n. 57/97 e la legge n. 127/97), in materia di rischi industriali, potrebbe indicare un unico soggetto responsabile del procedimento e affidare all'Anpa i compiti di sorveglianza. Il Sindaco può essere indicato come l'ordinaria autorità competente per quanto concerne sia la prevenzione che le attività di pronto intervento, posto che i poteri commissari straordinari dell'emergenza trovano pur sempre nel Sindaco il referente necessario alla gestione operativa. Gli interessi pubblici dei quali il Comune è ente esponenziale (territorio, popolazione, ambiente, salute) impongono la presenza e il coinvolgimento dell'Ente locale al quale è affidata la primaria competenza urbanistica che costituisce una parte essenziale del governo del territorio.⁵²

Alquanto singolare risulta anche la vicenda dell'Agenzia Nazionale per la protezione dell'Ambiente (ANPA), in specie per quanto concerne i compiti di istruttoria per la prevenzione dei rischi d'incidente rilevante. Durante la fase della decretazione d'urgenza il governo ha dettato una normativa che ha ridotto sensibilmente le attribuzioni disposte dalla legge istitutiva dell'ANPA (L. 21 gennaio 1994, n. 61), confinando l'Agenzia ad un ruolo di semplice consulente tecnico rispetto ai soggetti istruttori rappresentati dai Comitati Tecnici Regionali. Questa scelta è stata confermata ed estesa dalla legge n. 137 del 1997. L'ANPA sembrerebbe destinata ad una funzione strumentale che avvilisce anche il ruolo consultivo e la capacità di progettazione. Questa propensione a spogliare l'Agenzia delle funzioni di vigilanza, indirizzo e normazione tecnica configurate dalle legge n. 61/1994 è stata avvalorata dalle decisioni adottate dal governo in materia di rifiuti, per la quale è stato istituito un "Osservatorio" incaricato di svolgere le attribuzioni che, in base alla legge istitutiva, ben potevano essere affidate all'ANPA. L'insensata proliferazione di organismi tecnici, troppo spesso destinati a restare sulla carta, o privi dei necessari strumenti e delle risorse che garantiscono una funzionalità, è una tendenza segnalata per tempo dalla dottrina giuridica. Essa, purtroppo, trova conferma in numerosi atti relativi all'ambiente e non sembra abbandonata nemmeno in tempi recenti.

della legislazione. La dottrina ha poi ampiamente criticato l'impostazione della legislazione ambientale e l'assenza sia di un inquadramento per principi e criteri direttivi, sia di un organico e non contraddittorio assetto della normativa settoriale. Cfr. G. CORDINI, *Diritto ambientale comparato*, Cedam, Padova 1997, pagg. 19 e sgg., pagg. 265 e 266.

⁵²Cfr. P. DELL'ANNO, *La disciplina dei rischi industriali: la direttiva 82/501/Cee ed il suo recepimento nell'ordinamento italiano (dal decreto 175/88 alla legge 137/97)*, Atti della VII International Conference ICEF, Paestum, giugno 1997. Per gli stretti rapporti tra urbanistica e ambiente si v. N. ASSINI e P. MANTINI, *Manuale di diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano 1997.

5. Conclusioni

L'impetuoso sviluppo delle conoscenze scientifiche e il tumultuoso svolgersi dei processi di industrializzazione hanno mostrato anche i limiti della capacità dell'uomo di dominare la "natura" per cui riesce sensato e utile imporre ai cittadini, siano essi produttori o consumatori, così come ai pubblici poteri dei comportamenti doverosi verso l'uso delle risorse e i beni ambientali che ogni generazione deve tutelare. Del pari si consolida in molti Paesi un indirizzo legislativo che pone al centro dell'attenzione i temi della "sicurezza" (difesa del suolo, industria, protezione civile, beni ambientali) in quanto strettamente collegati alla vita e alla salute dell'uomo. Gli strumenti per sviluppare azioni concrete sono stati ampiamente definiti: a) valutazione d'impatto ambientale in stretta connessione con una più lata disciplina precauzionale; b) tradizionali vincoli giuridici (urbanistici, paesaggistici, per scopi idrogeologici ecc.); c) normativa tecnica, alla quale gli ordinamenti giuridici fanno rinvio sempre più frequentemente. Nello stesso momento sono stati rafforzati i modelli per la gestione e per il controllo. Ne deriva un ampio quadro sistematico che presenta deficienze nell'organizzazione, nei mezzi assegnati e nella funzionalità piuttosto che sul piano della impostazione teorica. La dottrina ha criticamente segnalato che la "questione ambientale" alla quale si può collegare anche quella relativa alla "sicurezza industriale", ha imposto una dilatazione della discrezionalità dei pubblici poteri coinvolti e una progressiva "amministrativizzazione" della funzione normativa che male si conciliano con la nostra tradizione giuridica.⁵³ Per contro si può notare come tale discrezionalità che si esplica, soprattutto, attraverso "potestà regolative e repressive" sia temperata da una forte componente "tecnica", risultando perciò circoscritta entro "standard" che "comportano forme di limitazione e delimitazione più precise" di quelle della discrezionalità in senso proprio.⁵⁴ Da qui derivano anche talune complicazioni per il nostro Paese dato che in Italia il sistema di controllo è sempre risultato carente e poco affidabile. Manca, tuttora, il riconoscimento professionale per gli addetti al controllo dei rischi industriali e per i responsabili della sicurezza dei lavoratori. I sistemi di "autoverificazione" accolti in altri Paesi tardano ad essere recepiti e adattati al nostro ordinamento. La distinzione tra rischi rilevanti che meritano la specifica considerazione riservata dalla direttiva comunitaria e l'uso di sostanze tali, per composizione o quantità, da ridurre al minimo il pericolo, non è tracciata con il necessario rigore. La questione della "delimitazione del rischio" appare, perciò, decisiva se si vuole assicurare efficacia al sistema delle ispezioni e dare forza dissuasiva al controllo selettivo. L'adattamento delle norme all'evoluzione delle conoscenze scientifiche e al progresso tecnologico imposto dalla normativa comunitaria si attua con lentezza e per settori, senza che sia definito un modello unitario.

E' stato fatto osservare che, in presenza di tecnologie pesanti e distruttive, non è più sostenibile la tesi che debba essere consentito tutto ciò di cui non è ancora provata la nocività, mentre è preferibile seguire un indirizzo per il quale la prevenzione si realizza in presenza di

⁵³Le osservazioni sono svolte da S. FOIS, *Alcuni problemi generali connessi alla tutela dell'ambiente*, in Atti del cit. convegno di Cagliari a cura di C. MURGIA, pag. 292

⁵⁴Cfr. G. MARONGIU, *Intervento* al cit. convegno di Cagliari, in Atti, pag. 312. Al riguardo Giorgio Lombardi, in quella stessa sede congressuale, ebbe modo di osservare come il controllo e la valutazione d'impatto, proprio per in ragione di una mera "discrezionalità tecnica" costituissero un insieme "come ingessato" in una normativa tecnica che il legislatore avrebbe difficoltà ad adattare alla realtà via via incalzante. Cfr. G. LOMBARDI, *L'ambiente e la sua protezione*, cit., pag. 258.

scenari scientificamente attendibili prendendo in debita considerazione, nelle sedi decisionali, le autorevoli e ripetute istanze del mondo scientifico, anche quando sono prospettati degli scenari attendibili, senza che sia conseguita, per ogni situazione, una certezza scientifica.⁵⁵ Da questa ancora debole sensibilità del "governante" e del "decisore" ad adottare modelli precauzionali derivano molte delle lacune che presenta il sistema della "sicurezza" nel nostro Paese.

Uno studioso che ha diretto importanti progetti scientifici in materia ambientale ha notato come la ricerca orientata verso l'analisi dei modelli e dei meccanismi ambientali sembra offrire più solide basi di conoscenza rispetto a quella fondata sulla sola tecnologia e sulla fotografia statica dei modelli.⁵⁶ Di conseguenza nell'impostazione della ricerca ambientale, in particolare per il sistema della prevenzione così come nell'organizzazione dei servizi tecnici per la gestione dell'ambiente sarebbe utile adottare questo diverso approccio, nel quale l'attenzione multidisciplinare e l'integrazione delle conoscenze costituiscono componenti essenziali. Il riordino della legislazione ambientale, mediante una normativa quadro e testi unici settoriali sebbene proposto più volte dalla dottrina giuridica fino ad ora non ha trovato adeguata sensibilità in ambito politico. La certezza circa l'obbligo giuridico resta una condizione essenziale per l'operatore economico e la disattenzione del legislatore e dei pubblici poteri nei confronti di una tale problematica deve essere segnalata come fattore di grave disarmonia nella competizione internazionale e motivo di scarsa fiducia nelle istituzioni. Sembra opportuno sottolineare anche l'esigenza di rafforzare la presenza tecnica italiana nelle commissioni consultive comunitarie e il ruolo "politico" che il Paese dovrebbe esercitare con maggiore autorevolezza negli organismi incaricati delle istruttorie che avviano l'iter formativo degli atti comunitari. La consultazione del mondo produttivo e degli esperti nazionali dovrebbe sistematicamente svolgersi in questa fase. Sarebbe opportuno che questo convegno, avendo proposto un metodo largamente impostato sulla collaborazione tra cultori di discipline diverse ed esperti forniti di vaste esperienze operative, in un documento finale propositivo, richiamasse l'attenzione delle autorità nazionali, dei ricercatori e degli operatori sulla questione non certo secondaria della comune partecipazione di tutte le necessarie competenze alle scelte programmatiche e alla progettazione dei modelli e non solo alle fasi relative alla gestione e al controllo, sollecitando, in tal senso, un'azione vigorosa delle associazioni professionali e di quelle rappresentative dell'industria. Dato, infine, che la concertazione è il metodo con il quale si tende ad impostare ed affrontare ogni questione complessa della società moderna riuscirebbe utile anche una maggiore apertura verso la consultazione sistematica degli addetti alle strutture, promuovendo la partecipazione di tutti i soggetti che sono interessati alla migliore impostazione del problema della "sicurezza industriale".

⁵⁵Cfr. F. SALVIA, *Gli strumenti giuridici della tutela ambientale*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 1993, pagg. 209 e sgg. Su alcuni inquietanti interrogativi relativi all'idea stessa di un "controllo della natura" da parte dell'uomo si v. J. MC PHEE, *The control of Nature*, 1989, trad. It., *Il controllo della natura*, Adelphi, Milano 1995.

⁵⁶Cfr. R. PASSINO, *Progetti nazionali di ricerca ambientale: difficoltà e prospettive*, in G. CORDINI (a cura di), *La tutela dell'ambiente : il contributo della ricerca multidisciplinare*, Cedam, Padova 1994, pagg. 77 e sgg.