

## **Sessione tematica: Pianificazione e gestione del territorio**

### Relazione introduttiva

#### **Il rapporto tra gli stabilimenti e territorio nella nuova normativa Seveso**

G. Boeri – Direttore Dipartimento Rischio Tecnologico e Naturale  
ANPA- Agenzia Nazionale Protezione dell’Ambiente

C. Clini – Direttore Generale Ministero dell’Ambiente

#### **Introduzione**

La relazione tra pianificazione e gestione del territorio e il controllo dei rischi di incidente rilevante connessi con determinate sostanze pericolose è una delle questioni più importanti affrontate nel Decreto Legislativo n. 334 del 17 agosto 1999 di recepimento della Direttiva europea 96/82/CE “Seveso II”.

Il citato decreto coglie e dà piena attuazione ai principi del disposto comunitario di ricollocare le prescrizioni e le azioni di prevenzione e di controllo dei rischi di incidente rilevante in un quadro di valutazione ambientale integrata, superando l’approccio alla problematica del rischio industriale, limitato alla gestione della sicurezza all’interno dello stabilimento per inserirla nel contesto più generale del rapporto con il territorio.

Siamo finalmente usciti dalla fase di emergenza affrontata con la Seveso I, è noto infatti che le procedure di notifica, i contenuti dei rapporti di sicurezza e le relative istruttorie tecniche effettuate sino ad ora in Italia, hanno dovuto privilegiare l’applicazione di misure e di procedure di limitazione del danno e di riduzione della probabilità di rischio incidentale, legate al singolo impianto e all’attività dello stabilimento, enfatizzando il controllo e la verifica dei cicli produttivi, delle lavorazioni e degli stoccaggi.

La nuova Seveso affronta con elementi di forte innovazione il rapporto industria-territorio-ambiente, considerando la gestione della sicurezza dell’impianto industriale e i conseguenti impatti, dal punto di vista della compatibilità territoriale e della sostenibilità ambientale per ciò che riguarda sia la localizzazione che per i processi produttivi.

La Direttiva Seveso II, così come la Direttiva IPPC, impone questo salto di qualità, indicando quale fattore determinante dello sviluppo economico, l’approccio integrato alle questioni ambientali e l’abbandono della legislazione che si sostanzia in norme di “comando e controllo”, consentendo di annoverare la qualità ambientale tra i principali fattori e condizioni di sviluppo e non tra i principali ostacoli della produzione e del mercato.

Solo ripensando alla qualità del modello di sviluppo economico e di produzione delle merci, in termini di sostenibilità ambientale, di crescita economica saldamente connessa alla salvaguardia ambientale si potrà portare il nostro

sistema industriale ad essere competitivo con il resto dei partners europei e di potersi presentare con le carte in regola sul mercato mondiale.

La situazione industriale italiana paga un evidente stato di arretratezza rispetto all'avvio di una politica di crescita del sistema industriale ecologicamente compatibile, segnata da forti ritardi e palesi disfunzioni del processo produttivo, da imputarsi in molti casi, alla obsolescenza tecnologica e impiantistica, dal lento avvio della promozione di accordi volontari per la prevenzione e la tutela dell'ambiente e delle attività di certificazioni di qualità di prodotto e di ciclo.

E' in questa prospettiva che nel D.Lgs. 334/99 è previsto tra l'altro, l'introduzione di più efficaci sistemi di gestione della sicurezza; l'introduzione di criteri guida per la pianificazione territoriale ed urbanistica attenta alle relazioni esistenti tra insediamenti abitativi, sistemi infrastrutturali e industrie a rischio, con la determinazione di requisiti minimi di sicurezza in riferimento alla destinazione e all'uso dei suoli, la predisposizione delle procedure e degli strumenti per i piani di intervento relativi alle aree ad elevata concentrazione industriale; la previsione del possibile verificarsi di un effetto domino; il coinvolgimento attivo della popolazione nella fase di realizzazione di nuovi impianti e di modifiche sostanziali apportati agli stessi, così come è prevista non solo l'informazione ma la consultazione diretta nella pianificazione esterna.

Per ciò che riguarda la pianificazione territoriale, nel decreto legislativo citato, all'art. 14 "Controllo sull'urbanizzazione", è prevista l'emanazione di apposito decreto riguardante i requisiti minimi di sicurezza in materia di pianificazione territoriale, con riferimento alla destinazione e utilizzazione dei suoli in aree dove sono ubicati impianti industriali a rischio di incidente rilevante.

L'iter di elaborazione della bozza del decreto di attuazione sul "controllo dell'urbanizzazione" si avvia alla fase conclusiva ed è auspicabile che l'esame finale, nelle diverse sedi concertanti e consultive, avvenga in tempi abbastanza ristretti per consentirne una rapida approvazione.

L'approccio che si profila consente di riconnettere alle analisi e alle valutazioni degli scenari incidentali delle attività industriali le problematiche ambientali e infrastrutturali del contesto territoriale; di effettuare la valutazione in ordine alle priorità di tutela della vita e della salute umana e più complessivamente dei fattori ambientali, considerando in una visione di sostenibilità ambientale il rischio e l'impatto sulla salute e sull'ambiente, esistenti e prevedibili, e le conseguenti implicazioni su piani e programmi.

Appare evidente, che interpretare il disposto legislativo, solo in termini di determinazione di distanze minime di sicurezza dalla sorgente di rischio, significherebbe risolvere in modo riduttivo e anacronistico un problema di ben diversa portata considerando appunto l'ubicazione, il contesto e le condizioni di forte antropizzazione nei quali si trovano le aree circostanti la maggior parte degli impianti a rischio di incidente rilevante.

L'intento è quello di invertire la tendenza della "politica del vincolo del territorio" indirizzandola verso una efficace azione di programmazione e di pianificazione di area vasta, nell'ottica della massima sicurezza ragionevolmente perseguibile e della sostenibilità ambientale. Un radicale mutamento dei processi

decisionali per il governo del territorio, nel quale finalmente mettere in rapporto enti ed istituzioni, amministratori e imprenditori con l'obiettivo di pervenire a scelte concertate e ampiamente condivise su temi così complessi quali la sicurezza e la tutela dell'ambiente.

Il decreto intende collocarsi come una norma quadro riguardo ai temi della sicurezza e dell'ambiente riservando, in perfetta coerenza con quanto stabilito dall'art. 72 del D.Lgs 112/98, il trasferimento alle Regioni delle competenze amministrative relative alle industrie a rischio di incidente rilevante.

Ma, in particolare per il decreto sul controllo dell'urbanizzazione, nella fase di avvio ciò potrebbe rappresentare una battuta di arresto per alcune realtà dove il percorso di decentramento amministrativo non è ancora compiuto. Per evitare che, su questioni di tale rilevanza, incolumità pubblica, sicurezza e tutela ambientale, ci siano Regioni che corrano con diversa velocità, potrebbe essere opportuno prevedere poteri di surroga per le amministrazioni inadempienti.

Sono purtroppo noti i ritardi e le inefficienze che si riscontrano in molte Regioni soprattutto in materia ambientale, determinando non di raro situazioni di emergenza e di crisi. Solo a titolo di esempio, ci sono Regioni nelle quali le Agenzie regionali per la Protezione dell'Ambiente esistono solo per decreto e vivono su supporto cartaceo.

Ma proprio questa consapevolezza, lungi dall'essere un atto di diffidenza per le strutture decentrate, dovrebbe rappresentare l'ulteriore spinta e lo stimolo all'impegno di tutti i soggetti istituzionali ad avviare e concludere quel processo della riforma della Stato in senso federalista, non ancora compiuto in alcune realtà e per determinati settori.

Sulla base dei requisiti minimi stabiliti dal decreto, e per tutta la casistica contemplata, nuovi stabilimenti, modifiche sostanziali a quelli esistenti e nuovi insediamenti e infrastrutture, dovranno essere adottate dagli enti territoriali, le varianti ai piani territoriali di coordinamento e agli strumenti urbanistici.

Affinché tale processo di pianificazione territoriale e di programmazione degli interventi non risulti un estenuante confronto tra interessi confliggenti è opportuno che si realizzi:

- in primo luogo, il massimo coinvolgimento e assunzione di responsabilità da parte di tutti i soggetti interessati che pianificano, controllano e gestiscono il territorio (regioni, province e comuni), dei gestori degli stabilimenti, del mondo produttivo e sindacale, della popolazione. In tal senso, le esperienze degli accordi di programma stipulati e avviati, hanno sortito risultati abbastanza soddisfacenti, pur pagando innegabili disfunzioni e ritardi causati dalle lentezza e dalle inefficienze della macchina burocratica;
- in secondo luogo è necessario che le procedure e gli strumenti di attuazione risultino in più possibile semplificati e che la loro applicazione avvenga in tempi certi e con risorse finanziarie date.

Lo snellimento delle procedure in materia di pianificazione territoriale è un tema sul quale legislatori e urbanisti da sempre dibattono. I tempi di elaborazione, adozione ed approvazione di un qualunque strumento urbanistico, sia esso di programmazione e indirizzo che di attuazione, supera di gran lunga l'arco temporale delle stesse previsioni di piano.

Così come, per aspetti diversi si continua a chiedere maggiore semplificazione in materia di controlli ambientali, con l'unificazione dei procedimenti e degli iter autorizzativi.

Uno sportello unico ambientale, che consenta il coordinamento delle istruttorie con gli altri procedimenti di tutela ambientale, di prevenzione incendi, di VIA, di controllo integrato dell'inquinamento ecc. consentirebbe una sostanziale razionalizzazione della spesa ed maggiore efficienza organizzativa delle risorse umane per la pubblica amministrazione oltre che, una notevole riduzione degli oneri finanziari a carico delle imprese.

La prevenzione e la riduzione del rischio derivante dall'evento incidentale in relazione al contesto territoriale presuppone due condizioni essenziali previste dal decreto 334/99 e da perseguire in via del tutto prioritaria:

- la conoscenza delle caratteristiche degli impianti, del tipo di produzioni e dei sistemi di gestione adottati e la conoscenza approfondita e specifica del territorio, delle sue caratteristiche fisiche e socio-economiche, degli elementi di vulnerabilità e di sensibilità ambientale;
- la predisposizione di adeguati strumenti normativi, di iter procedurali e di meccanismi che promuovano la formazione e l'informazione rispetto alla problematica del rischio.

In ordine al primo punto, la predisposizione di una "mappatura del rischio" dei siti Seveso e delle industrie a rischio di incidente rilevante è il primo passo per avere strumenti di controllo indispensabili per pianificare, per amministrare e per effettuare i controlli ambientali.

A tal fine, come stabilito all'art. 15 del D.Lgs. 334/99 al Ministero dell'Ambiente, avvalendosi dell'Agenzia Nazionale protezione dell'Ambiente (ANPA) è affidata la competenza di predisporre e aggiornare l'inventario degli stabilimenti suscettibili di causare incidenti rilevanti e la banca dati sugli esiti di valutazione dei rapporti di sicurezza e dei sistemi di gestione della sicurezza.

In merito a ciò, proficua è stata l'attività svolta in collaborazione tra il Servizio IAR del Ministero e il Dipartimento di Rischio Tecnologico e Naturale dell'ANPA.

E' stato messo a punto un codice di calcolo per la ricomposizione del rischio il quale, dopo la fase di studio di fattibilità curata dall'ANPA, è stato testato dall'ARPA del Veneto con il progetto pilota relativo all'area di Porto Marghera così come di grande rilevanza si può ritenere l'esperienza compiuta dall'ARPAT Toscana con il "Piano di risanamento per le aree critiche ad elevata concentrazione industriale di Livorno e Piombino".

Le competenze e l'attività delle Agenzie Regionali per la Protezione dell'Ambiente rappresentano il supporto fondamentale, per chi ha la responsabilità di decidere, pianificatore o decisore pubblico, i quali necessitano di uno strumento che gli consenta di dialogare con tutti i soggetti interessati, con cognizione di causa per poi effettuare la propria scelta considerando la soluzione

che minimizza i danni e persegue il massimo beneficio per tutti coloro che concorrono al processo di decisione.

Nel valutare la compatibilità territoriale si dovrà tenere conto anche di tutti i fattori, specifici dell'impianto e del sito, che non sono definibili in termini tecnici o determinabili a priori con metodi scientifici di vario tipo. In particolare si dovrà tenere conto della presenza di specifiche misure di carattere gestionale, dell'adozione di particolari sistemi innovativi e di tecnologie avanzate; della disponibilità di strutture di pronto intervento e soccorso nell'area; dell'adozione di particolari misure di allertamento e protezione per gli insediamenti civili.

Ultimo, ma non meno importante, nella problematica relativa alla prevenzione del rischio è l'informazione e il coinvolgimento di chi vive il territorio e rappresenta il bersaglio di interesse principale.

Il Decreto prevede, espressamente all'art. 23, la consultazione della popolazione nei casi di realizzazioni di nuovi stabilimenti, di modifiche sostanziali e di realizzazioni di nuovi insediamenti ed infrastrutture oltre che l'adeguato coinvolgimento nella pianificazione di emergenza esterno. Informazione e partecipazione dei cittadini, rappresenta oltre che un diritto inalienabile soprattutto uno strumento formidabile per la prevenzione e il controllo del rischio da incidente rilevante e nel processo di concertazione necessario per il governo del territorio.