

Il controllo dell'urbanizzazione e la valutazione integrata nelle aree a rischio di incidente rilevante.

P. Colletta - Dipartimento Rischio Tecnologico e Naturale
ANPA- Agenzia Nazionale Protezione dell'Ambiente

L'approccio alla problematica del rischio, sia di tipo naturale che tecnologico ha subito nel corso di questi ultimi tempi un evidente e tangibile inversione di tendenza: determinata da una forte volontà politica di uscire dalla fase di emergenza, ha consentito l'avvio di un processo che affronta il tema della "messa in sicurezza del territorio" con strumenti e provvedimenti di programmazione e di gestione degli interventi che superano la valutazione e la predisposizione delle misure per il risanamento del danno, in un'ottica di prevenzione e di riduzione della probabilità di accadimento dell'evento incidentale.

In particolare per il rischio tecnologico il nuovo quadro di riferimento legislativo italiano, in ottemperanza a quanto disposto dalle direttive comunitarie, la Direttiva 96/82/CE sulla prevenzione dei rischi di incidente rilevante e la Direttiva 96/61/CE sulla prevenzione e controllo integrato dell'inquinamento (IPPC), segnano una sostanziale modifica all'approccio delle problematiche di prevenzione e controllo in materia ambientale e di sicurezza, considerando oltre che la gestione della sicurezza del singolo impianto, il rapporto dello stabilimento industriale con il contesto territoriale e con i diversi fattori ambientali.

Il controllo sull'urbanizzazione, l'individuazione dei criteri e la definizione delle aree ad elevata concentrazione di stabilimenti, la previsione dell'effetto domino, il sistema di gestione della sicurezza, i piani di emergenza e la consultazione della popolazione sono alcune delle questioni più importanti affrontate nel Decreto Lgs. del 17 agosto 1999 n. 334 di recepimento della Direttiva 96/82/CE.

Appare utile sottolineare in questa sede, tra gli aspetti innovativi del decreto, l'importanza che viene affidata alla valutazione del rapporto tra stabilimento e territorio circostante e quindi, delle conseguenti implicazioni di carattere gestionale e procedurale, in un processo che vede l'assetto territoriale e le problematiche ambientali al centro del tema della sicurezza.

Appare evidente che questo rappresenta, nel caso specifico degli stabilimenti a rischio di incidente rilevante, e più in generale per il settore industriale, uno dei nodi dello sviluppo e della modernizzazione del sistema, infatti solo affrontando la valutazione integrata del rischio e dei fattori di pressione ambientale, che metta al centro la questione della sostenibilità ambientale per gli insediamenti e i cicli produttivi, si potranno realizzare le condizioni per assicurare competitività economica per le imprese e garanzie di benessere sociale per la popolazione.

Uno dei punti più complessi e qualificanti nella definizione del rapporto tra stabilimenti industriali e contesto è la definizione delle "regole" per il governo del territorio, il primo passo per la prevenzione del rischio e la valutazione degli impatti conseguenti all'evento incidentale e quindi, l'adeguamento degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica che consentano di programmare e gestire la risorsa territorio, secondo un principio di massima precauzionalità.

E' prevista all'art. 14 "Controllo dell'urbanizzazione" del D. Lgs. 334/99, con l'emanazione di apposito decreto di attuazione, la determinazione dei requisiti minimi di sicurezza in materia di pianificazione territoriale con riferimento alla destinazione e utilizzazione dei suoli.

La stesura della bozza del decreto, da parte del gruppo di lavoro interministeriale istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, è alla fase conclusiva ed è previsto, a breve termine l'inoltro ai diversi soggetti istituzionali per la consultazione e concertazione ed è quindi prevedibile che l'approvazione definitiva avvenga in tempi abbastanza ristretti.

Si ritiene auspicabile che la nuova disciplina di attuazione definisca strumenti normativi e procedurali che consentano l'avvio del processo integrato di valutazione per le situazioni di rischio nell'area vasta; partendo dalla prevista adozione della variante ai piani territoriali di coordinamento e agli strumenti urbanistici nel caso di incompatibilità tra sorgente di rischio e territorio.

Considerando la necessità di attuare politiche di intervento mirate alla "prevenzione del rischio", si potrebbe ampliare la formulazione dei criteri per i requisiti minimi di sicurezza e non limitarla alla individuazione delle distanze e alla determinazione delle aree di danno, da applicare alle aree interessate dagli stabilimenti a rischio di incidente rilevante.

Tali distanze, dovrebbero essere considerate nel processo di pianificazione, un primo indicatore o requisito della valutazione di sostenibilità ambientale più complessiva e strategica, ricollegandola all'analisi dei fattori di pressione ambientale e della situazione di compromissione delle componenti ambientali, in relazione all'esistenza e allo svolgimento delle attività produttive e non una pura e semplice apposizione di vincolo al territorio, una sorta di ulteriore balzello da pagare ad una farraginoso e complessa macchina di controlli e procedure.

Sostanziare la disciplina unicamente in un'elaborazione di distanze minime tra stabilimento e insediamenti significherebbe non tenere in debito conto la complessità dell'assetto territoriale e dei tessuti insediativi nei quali, sono ubicati la maggior parte degli stabilimenti a rischio di incidente rilevante.

La situazione italiana offre un quadro di riferimento dal quale si possono desumere, in estrema sintesi, alcuni elementi di analisi: le aree interessate dalle industrie a rischio di incidente rilevante risultano essere quasi sempre, anche aree ad elevata criticità ambientale: Porto Marghera, Livorno, Siracusa-Priolo solo per citarne alcune.

La maggior parte degli stabilimenti industriali sono ubicati in aree fortemente antropizzate, con casi di insediamenti abitativi anche posteriori alla realizzazione dell'impianto stesso determinando così situazioni di notevole aggravio del rischio; numerose sono le aree ad elevato rischio di incidente rilevante che insistono su zone urbanizzate densamente popolate e in presenza di nodi di scambio intermodali di grande rilevanza dal punto di vista infrastrutturale.

Non meno importante è il problema dell'organizzazione del trasporto delle merci pericolose afferenti ai siti Seveso, arterie stradali e tratti ferroviari utilizzati per il trasferimento di tali merci lambiscono o attraversano i centri abitati senza trascurare la complessa problematica dei porti e delle aree annesse.

In particolare, per il trasporto delle merci pericolose può risultare non del tutto esaustivo analizzare unicamente le caratteristiche, la tipologia e le quantità trasportate, sarà necessario integrare le analisi con attente valutazioni delle matrici di origine e destinazione e comunque del rischio insito nella modalità di trasporto stesso. Tale valutazione naturalmente non può prescindere da una serie di considerazioni quali:

- la verifica della commistione dei flussi di traffico di merci pericolose con altri di diversa natura afferenti a destinazioni di tipo commerciale, residenziale, pendolare, turistico, ecc.
- la determinazione di quantità e tipologia di sostanze, pericolose e non, che possono essere spostate da un sistema modale ad un altro, concependo una più attenta strategia di intermodalità e auspicando con puntuali e

dettagliate analisi, valutate situazione per situazione la possibilità di spostare su ferro e per mare il trasporto delle merci.

Coerentemente con quanto già svolto nell'ambito dell'attività di valutazione e ricomposizione del rischio di incidente rilevante e del trasporto di merci pericolose, si ritiene utile correlare tali settori ad una valutazione più complessiva della problematica, inquadrandola nel contesto territoriale e, quindi, con riferimento alla programmazione e pianificazione urbanistica e territoriale delle aree a rischio.

Per stabilire criteri di sostenibilità ambientale e non solo criteri di compatibilità con il territorio è necessario avere strumenti di conoscenza del territorio sia dal punto di vista territoriale che ambientale con il supporto di adeguati sistemi georeferenziati. La mappatura dei siti Seveso, che consente l'individuazione dell'ubicazione degli impianti, con l'indicazione delle caratteristiche e delle produzioni, del tipo e delle quantità di sostanze, degli effetti e dei rischi connessi all'attività così come desumibili dai rapporti di sicurezza, devono essere interfacciate con i parametri di tipo ambientale, urbanistico e infrastrutturale.

Da questi dati di base multi-layer si possono desumere i modelli di vulnerabilità che permettono di determinare il danno alla popolazione, all'ambiente e alle strutture in un sistema integrato, in cui l'impianto non vive avulso dalla realtà in cui è ubicato, ma ne determina con i suoi effetti la variazione di qualità ambientale e di livello di sicurezza.

L'opportunità da cogliere appare quella di affrontare le questioni legate all'evento incidentale in un quadro territoriale di area vasta, con una valutazione più complessiva dell'opportunità o meno di compiere determinate scelte urbanistiche di insediamento residenziale, produttivo e infrastrutturale, riconnettendo alla valutazione del rischio i temi del monitoraggio dell'inquinamento, del controllo delle situazioni di crisi ambientali per le componenti ambientali: atmosfera, acqua, territorio natura e paesaggio, ecc.

Si ritiene che, la questione sia soprattutto culturale e politica: non basterà definire con il massimo rigore scientifico i modelli per individuare le aree di danno determinate dall'evento incidentale, calcolare la distanza tra lo stabilimento e gli abitanti e campire con i retini una planimetria ma, in particolare per gli stabilimenti esistenti, si tratterà di intervenire sulla qualità ambientale di quell'area, coinvolgendo i soggetti e le istituzioni interessate ed attivando processi decisionali sinergici.

Al sistema industriale italiano si chiede di investire in un modello di sviluppo ambientalmente sostenibile, per accrescere la competitività delle aziende e delle merci, di modernizzare il sistema adottando le migliori tecnologie disponibili per eliminare e minimizzare le emissioni inquinanti, di investire nella innovazione tecnologica e nella ricerca, nell'acquisizione della certificazione di qualità, nella formazione e informazione. Per le istituzioni e gli enti territoriali competenti si auspica una maggiore efficienza e razionalizzazione degli iter di elaborazione e approvazione degli strumenti di pianificazione, di raccolta degli elementi conosciuti, delle attività di vigilanza e di controllo, con i quali si potrebbe realmente conseguire il salto di qualità nelle politiche di tutela e salvaguardia dell'ambiente e della salute.

Nel merito si ritiene opportuno segnalare che il decreto sul controllo dell'urbanizzazione configurandosi come una legge-cornice, dovrà prevedere:

- per ciò che concerne le responsabilità e le competenze, la predisposizione di meccanismi e procedure che consentano l'uniformità di applicazione e la coerenza per l'attuazione in tutto il territorio nazionale.

L'articolo 72 del D.Lgs.112/98 delega tutte le competenze amministrative in materia di rischio di incidente rilevante alle Regioni, ma in molte di queste, non si sono ancora realizzate le condizioni per il trasferimento di tali competenze; inoltre data la necessità di assicurare a tutti i cittadini del territorio italiano pari trattamento normativo in materia di incolumità pubblica e tutela della salute e dell'ambiente si ritiene opportuno prevedere nel caso di amministrazioni inadempienti, ai vari livelli e per le diverse competenze, il potere di surroga con l'attivazione di procedure di indifferibilità ed urgenza;

- per quanto riguarda l'aspetto procedurale, sarebbe auspicabile una integrazione tra le procedure relative all'accertamento dei rischi industriali e la valutazione delle situazioni di crisi ambientale, con un sostanziale snellimento delle procedure di istruttoria e di autorizzazione, da conseguire almeno per i nuovi stabilimenti, attraverso il coordinamento delle istruttorie con gli altri procedimenti di tutela ambientale e all'unificazione dei procedimenti autorizzativi quali ad esempio il controllo integrato dell'inquinamento (direttiva IPPC), la Valutazione di impatto ambientale, la prevenzione incendi, degli infortuni sul lavoro ecc. Inoltre si ritiene opportuno, prevedere per l'approvazione dei piani territoriali e degli strumenti urbanistici il ricorso a conferenze di servizi, agli accordi di programmi ecc., con una concertazione preventiva tra i soggetti istituzionali preposti alla pianificazione del territorio ed i gestori degli stabilimenti nella fase di progettazione, esercizio e manutenzione degli stabilimenti oltre che assicurare una ampia consultazione in sede di predisposizione ed attuazione degli strumenti di pianificazione.