

PIANI DI EMERGENZA ED ALTRI STRUMENTI DI CONTROLLO DEL RISCHIO INDUSTRIALE SU SCALA PROVINCIALE

Edoardo Galatola, Rita Tazzioli, Giuseppina Vignola, Rita Nicolini*

Sindar s.r.l., Corso Archinti 35, 26900 Lodi

Tel. 0371-549200 r.a. Fax 549201 E-mail sindar@sindar.it Internet www.sindar.it

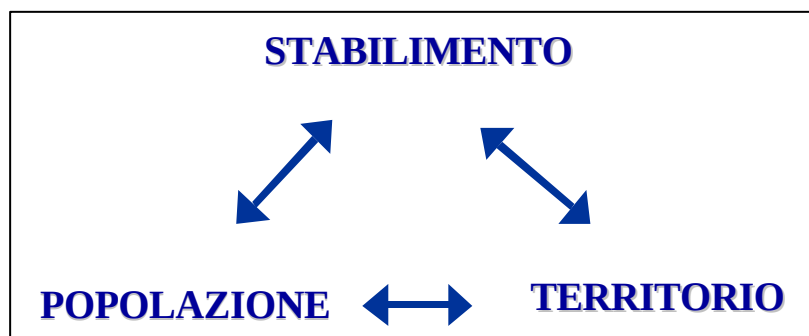
*Provincia di Modena, Viale Jacopo Barozzi, 340, 41100 Modena

Il processo di controllo del rischio di incidente rilevante	1
I Piani provinciali di protezione civile	2
L'attività di pianificazione.....	2
L'attività di programmazione.....	3
L'interazione tra programmazione provinciale e comunale.....	3
La gestione del rischio industriale nei piani provinciali.....	4
Contenuti dei Piani di Emergenza Provinciali con riferimento al rischio industriale	4
I Piani di Emergenza Esterna.....	5
Dettami legislativi	5
Finalità e contenuti	7
La Pianificazione Territoriale; inquadramento dei rischi industriali in ambito PTCP.....	8
Scopo del decreto	8
Modalità di applicazione	8
Contenuti dell'Elaborato Tecnico	8
Esperienza applicativa	9
Individuazione aree da sottoporre a specifica regolamentazione	9
Attori in gioco.....	10
Possibili scenari	10
Ulteriori iniziative	11
Estensioni dell'analisi in ambito PTCP.....	11
Raccolta delle informazioni.....	11
Conclusioni.....	12

Il processo di controllo del rischio di incidente rilevante

Il Decreto Legislativo 17 agosto 1999 n. 334, attuazione della Direttiva Comunitaria 9 dicembre 1996 n. 82 relativa al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose - in continuità al DPR 17 maggio 1988 n. 175 - all'art 1, comma 1, "detta disposizioni finalizzate a prevenire incidenti rilevanti connessi a determinate sostanze pericolose e a limitarne le conseguenze per l'uomo e per l'ambiente".

Per raggiungere tale obiettivo, è necessario identificare i differenti passaggi che caratterizzano il processo di controllo dei Rischi di Incidenti Rilevanti, inserendoli nel più ampio contesto delle interazioni tra Stabilimento, Popolazione e Territorio.



In estrema sintesi il processo di controllo del rischio può essere diviso in diverse fasi, ciascuna delle quali compete a differenti entità:

Valutazione	(Gestore)
Verifica	(Autorità di controllo: Regione/C.T.R. VVF)
Miglioramento	(Gestore e Autorità competenti)
Pianificazione	(Prefettura e Provincia)
Informazione e compatibilità territoriale	(Comuni)

La Valutazione ha lo scopo di individuare ed analizzare i pericoli, anche in termini quantitativi, identificando le opportunità di miglioramento.

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

Il Miglioramento realizza concretamente gli interventi opportuni di prevenzione e di protezione, sia sugli impianti, sia sul territorio, al fine di ridurre il rischio residuo il più possibile.

La Pianificazione delle Emergenze permette la gestione del rischio residuo, minimizzando le conseguenze di eventuali incidenti; la Pianificazione dello sviluppo urbanistico permette di gestire lo sviluppo armonico del territorio rispettando le diverse esigenze che si vengono a creare.

L'Informazione agisce su due livelli, garantendo, da un lato, il principio giuridico del "right-to-know" della popolazione interessata, dall'altro, ponendo la stessa in condizione di attuare i necessari comportamenti di autoprotezione, senza i quali buona parte delle finalità di pianificazione sarebbe vanificata; la verifica della compatibilità si propone di evitare la compresenza di situazioni incompatibili.

I Piani provinciali di protezione civile

Le Linee Guida della Regione Lombardia individuano chiaramente il ruolo delle Province nella Protezione Civile.

Secondo l'art. 13 della L.225/92 ("Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile") "Le province, sulla base delle competenze ad esse attribuite dagli articoli 14 e 15 della legge 8 giugno 1990, n. 142, partecipano all'organizzazione ed all'attuazione del Servizio nazionale della protezione civile, assicurando lo svolgimento dei compiti relativi alla rilevazione, alla raccolta ed all'elaborazione dei dati interessanti la protezione civile, alla predisposizione di programmi provinciali di previsione e prevenzione e alla loro realizzazione, in armonia con i programmi nazionali e regionali".

A sua volta la L.142/90, agli articoli 14 e 15, assegna alle Province, tra i vari compiti, quello di gestire le funzioni amministrative relative alla "difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità. In seguito il D.lgs.112/98, art. 108, punto b), attribuisce alle province funzioni di organizzazione delle attività di previsione e prevenzione a livello provinciale, oltre al compito di "predisporre il piano di emergenza provinciale, sulla base degli indirizzi regionali".

L'attività di pianificazione

Il D.Lgs. 112/98 valorizza il ruolo delle Province nell'attività di pianificazione, con particolare riferimento alla redazione del Piano di Emergenza Provinciale.

L'attività di pianificazione deve sempre e comunque essere correlata ai programmi triennali di previsione prevenzione, predisposti a livello nazionale, regionale e provinciale, rispettivamente dallo Stato, dalla Regione e dalla Provincia.

Infatti, il fine dell'attività di programmazione (previsione e prevenzione) è quello dell'individuazione delle fragilità del sistema o delle carenze esistenti sul territorio per il quale si rende necessario disporre il Piano di Emergenza.

L'attività provinciale di pianificazione dell'emergenza è necessaria per fronteggiare, nel territorio provinciale, gli eventi con dimensioni superiori a quelli per i quali è sufficiente la risposta organizzata dal sindaco.

In conclusione, l'attività di pianificazione consiste nella redazione dei Piani di Emergenza che rappresentano l'insieme delle procedure operative di intervento da attuarsi nel caso si verifichi l'evento atteso contemplato in un apposito scenario.

L'attività di programmazione

La legge 225/92 che ha istituito il Servizio nazionale di protezione civile valorizza il ruolo delle Regioni e delle Province nel settore della programmazione, con particolare riferimento alla previsione e alla prevenzione dei rischi.

La legge 225/92 ha stabilito tre livelli di programmazione: nazionale, regionale e provinciale.

L'attività di programmazione finalizzata alla previsione e alla prevenzione rappresenta il momento di ricognizione e di conoscenza del territorio rispetto alle varie ipotesi di rischio, individua le aree interessate, valuta le caratteristiche tecniche delle opere di difesa esistenti, individua gli elementi a rischio e l'attività di monitoraggio a porre in essere, individua le opere e definisce le normative atte a mitigare gli effetti del danno atteso, identificando per ogni rischio la probabilità di ricorrenza, la probabile magnitudo, l'estensione areale, i precursori di evento.

I Programmi provinciali di previsione e prevenzione sono fondamentali in quanto rappresentano la premessa ai piani di emergenza; la legge 225/92 stabilisce che i Programmi provinciali di previsione e prevenzione siano considerati dai Prefetti nella predisposizione dei Piani di Emergenza; il D.Lgs 112/98 stabilisce ugualmente che i Programmi provinciali di previsione e prevenzione devono essere considerati dall'Amministrazione provinciale per la redazione dei Piani di Emergenza Provinciali.

E' necessario, pertanto, che in tali Programmi siano individuate con sufficiente certezza o con la massima approssimazione, tutte quelle aree e quelle strutture che siano configurabili come "elementi a rischio" e sui quali il Piano di Emergenza, ove non siano programmate opere di difesa, o nelle more della loro realizzazione, deve imporre vincoli e normative per la sicurezza delle persone e dei beni.

L'interazione tra programmazione provinciale e comunale

Chiare e comunque ben delineate sono invece le competenze di programmazione e pianificazione messe in capo alle province. Per svolgere comunque correttamente e puntualmente tali funzioni è necessario innanzi tutto procedere alla realizzazione e divulgazione del Programma di previsione e prevenzione e cioè alla valutazione e alla rappresentazione del rischio o almeno delle situazioni di criticità sul territorio non limitandosi solo alla registrazione delle possibilità o meno del verificarsi dell'evento ma spingendo l'analisi fino a definire la cinetica, gli effetti conseguenti, i modelli di diffusione degli effetti, l'interazione tra l'evento rischioso e il territorio con la simulazione della sovrapposizione di condizioni infauste.

Il censimento, l'identificazione e l'analisi territoriale dei rischi propri del Programma di previsione e prevenzione devono essere accompagnati nel piano di emergenza da un'analisi degli elementi esposti al rischio e delle risorse presenti per fronteggiare le emergenze.

Il Piano di emergenza, la cui elaborazione compete, per l'ambito comunale di riferimento e per gli eventi di tipo "a" ai sensi dell'art.1 comma 2 della Legge 225/1992 al comune ed è competenza invece della Provincia per l'ambito provinciale, è uno strumento della pianificazione di protezione civile che sulla base di scenari di riferimento individua le diverse strategie finalizzate al coordinamento dei soccorsi e al superamento dell'emergenza.

La pianificazione così delineata e distribuita su due livelli di governo non esclude ma anzi necessita di un'attività svolta all'unisono fra comune e provincia in "tempo di pace" che è il presupposto per un'efficiente e puntuale gestione dell'emergenza.

La gestione del rischio industriale nei piani provinciali

Contrariamente ad altre tipologie di rischi, quali l'idrogeologico, il sismico od il boschivo, non è possibile indicare specifici articoli di legge che individuino competenze specifiche in capo alle Province, ma è dall'analisi della normativa di settore in combinato disposto con le competenze attribuite in modo diretto o per deleghe alle province in materia di protezione civile che è possibile individuarne i riferimenti.

Nel Programma di previsione e prevenzione fra le tipologie di rischio analizzate deve esserci sicuramente quello industriale. Il percorso di questa analisi non può prescindere dalla normativa sopra citata: la prima fase di acquisizione dei dati che confluiscono nel programma si svolge facendo riferimento cioè alla normativa italiana relativa ai rischi di incidente rilevante che nello specifico riguarda:

- stabilimenti di cui all' art. 8 D.Lgs. 334/99
- stabilimenti di cui all' art. 6 D.Lgs. 334/99
- stabilimenti di cui all' art. 5 comma 3 D.Lgs. 334/99
- stabilimenti con possibilità di generazione dell'effetto domino
- aree ad elevata concentrazione industriale

Se questi sono i problemi principali individuati rispetto ai quali redigere il programma di previsione e prevenzione, ancora più importanti diventano tali analisi connesse alla normative allorquando la provincia si accinge ad elaborare il piano di emergenza di protezione civile che dovrà interagire con il piano di emergenza esterno elaborato dalla Prefettura, il Piano di intervento d'area elaborato ai sensi del D.Lgs. 334/99 dal Ministero dell'ambiente, l'analisi dell'effetto domino, le informazioni contenute nelle schede elaborate in parte dal gestore dell'azienda e in parte dal comune ed istituite con la legge 137/97 e rivisitate dal D.Lgs. 334/99.

Con riferimento ai contenuti del decreto del Ministro dei lavori pubblici 9 maggio 2001 ed alle coordinate previsioni di cui all'art.14, comma 3 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n.334 le province sono tenute all'adeguamento del proprio piano territoriale, ai sensi dell'art. 14 comma del D.Lgs. 334/99 e dell'art.3 D.M. 9 maggio 2001 al fine di individuare le aree coinvolte dalle ipotesi incidentali e di disciplinare tra l'altro la relazione degli stabilimenti a rischio con gli elementi territoriali e ambientali vulnerabili nonché con le reti e i nodi infrastrutturali.

Questo elemento rende urgente l'elaborazione del piano di emergenza relativamente al rischio industriale ma rende anche necessaria l'attivazione di rapporti stretti e specifici con chi si occupa di programmazione territoriale.

Contenuti dei Piani di Emergenza Provinciali con riferimento al rischio industriale

I piani di emergenza provinciali devono contenere:

- Informazioni sulle sostanze pericolose, schede di sicurezza, descrizione delle attività produttive, tipologia degli impianti, riferimenti del personale chiave e del personale lavorativo, dettagli cartografici di individuazione delle unità critiche e dei centri di pericolo
- Informazioni di dettaglio sulle tipologie incidentali in funzione del tipo di danno (dal punto di vista delle emergenze le sovrappressioni, gli incendi ed i rilasci tossici necessitano di comportamenti diversi), tempo intervento, frequenza di accadimento, validazione da parte degli Enti di controllo
- Valutazione delle ipotesi di danno di massima per le realtà in cui manchino analisi di dettaglio
- Coordinamento con le informazioni acquisite dai Piani di Emergenza Interni, Piani di Emergenza Esterni, e Piani Comunali ed intercomunali di Protezione civile (rischio industriale).
- Definizione degli scenari di criticità della Provincia
- Raccolta delle informazioni sulla vulnerabilità territoriale nelle aree interessate
- Individuazione degli scenari basilari di intersezione della criticità e della vulnerabilità, redazione delle carte di sintesi generale e di dettaglio
- Definizione del Modello di Intervento, per la parte relativa al rischio industriale
- Definizione di norme di comportamento in emergenza per la popolazione

I Piani di Emergenza Esterna

Dettami legislativi

Con riferimento ai Piani di Emergenza Esterni l'art. 20 del D.Lgs. 334/99 detta:

1. Per gli stabilimenti di cui all'articolo 8, al fine di limitare gli effetti dannosi derivanti da incidenti rilevanti, sulla scorta delle informazioni fornite dal gestore ai sensi, degli articoli 11 e 12, delle conclusioni dell'istruttoria, ove disponibili, delle linee guida previste dal comma 4, nonché delle eventuali valutazioni formulate dal Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il prefetto, d'intesa con le regioni e gli enti locali interessati, previa consultazione della popolazione e nell'ambito delle disponibilità finanziarie previste dalla legislazione vigente, predispone il piano di emergenza esterno allo stabilimento e ne coordina l'attuazione. Il piano è comunicato al Ministero dell'ambiente, ai sindaci, alla regione e alla provincia competenti per territorio, al Ministero dell'interno ed al Dipartimento della protezione civile. Nella comunicazione al Ministero dell'ambiente devono essere segnalati anche gli stabilimenti di cui all'articolo 15, comma 3, lettera a).
2. Il piano di cui al comma 1 deve essere elaborato tenendo conto almeno delle indicazioni di cui all'allegato IV, punto 2, ed essere elaborati allo scopo di:
 - a) controllare e circoscrivere gli incidenti in modo da minimizzarne gli effetti e limitarne i danni per l'uomo, per l'ambiente e per i beni;
 - b) mettere in atto le misure necessarie per proteggere l'uomo e l'ambiente dalle conseguenze di incidenti rilevanti;
 - c) informare adeguatamente la popolazione e le autorità locali competenti;
 - d) provvedere sulla base delle disposizioni vigenti al ripristino e al disinquinamento dell'ambiente dopo un incidente rilevante.
3. Il piano di cui al comma 1 deve essere riesaminato, sperimentato e, se necessario, riveduto ed aggiornato nei limiti delle risorse previste dalla legislazione vigente, dal prefetto ad intervalli appropriati e, comunque, non superiori a tre anni. La revisione deve tenere conto dei cambiamenti avvenuti negli stabilimenti e nei servizi di emergenza, dei progressi tecnici e delle nuove conoscenze in merito alle misure da adottare in caso di incidenti rilevanti; della revisione del piano, viene data comunicazione al Ministero dell'ambiente.
4. Il Dipartimento della protezione civile stabilisce, d'intesa con la Conferenza unificata, per le finalità di cui alla legge 24/2/92, n. 225, le linee guida per la predisposizione del piano di emergenza esterna, provvisorio o definitivo, e per la relativa informazione alla popolazione. Inoltre, ferme restando le attribuzioni delle amministrazioni dello Stato e degli enti territoriali e locali definite dalla vigente legislazione, il Dipartimento della protezione civile verifica che l'attivazione del piano di emergenza avvenga in maniera tempestiva da parte dei soggetti competenti qualora accada un incidente rilevante o un evento incontrollato di natura tale che si possa ragionevolmente prevedere che provochi un incidente rilevante.
5. Per le aree a elevata concentrazione di cui all'articolo 13, il prefetto, d'intesa con la regione e gli enti locali interessati, redige anche il piano di emergenza esterno dell'area interessata; fino all'emanazione del nuovo piano di emergenza esterno vale quello già emanato in precedenza.
6. Il Ministro dell'ambiente provvede a disciplinare, con regolamento da adottarsi ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23/8/88, n. 400, le forme di consultazione della popolazione sui piani di cui al comma 1.
7. Le disposizioni del presente articolo restano in vigore fino all'attuazione dell'art. 72 del citato decreto legislativo n. 112 del 1998.

Ne consegue che attualmente, in continuità con quanto previsto dal DPR 175/88, l'obbligo di redazione del Piano di Emergenza Esterno sussiste per gli stabilimenti che rientrano nel campo di applicazione dell'art.8.

Occorre però osservare che, fatte salve le Linee Guida in corso di emanazione, l'articolo 14 va letto congiuntamente con gli articoli 12 (effetto domino) e 13 (aree ad elevata concentrazione industriale).

Ne consegue che:

- Le aree industriali strettamente interconnesse devono essere analizzate in modo omogeneo, per cui studi di sicurezza, sistemi di gestione sicurezza, piani di emergenza interni devono essere integrati. (È frequente infatti la situazione per cui un singolo complesso industriale è stato suddiviso con il tempo in diversi stabilimenti con gestioni separate, ma magari, con utilities comuni).
- La Pianificazione di Emergenza Esterna non può essere effettuata a compartimenti stagni, ma deve essere omogenea in aree industriali fortemente interconnesse
- Corollario di quanto sopra è il fatto che la Pianificazione di Emergenza Esterna deve analizzare le situazioni di maggiore rischio di un particolare complesso industriale e quindi, in primis, deve interessarsi del trasporto delle merci pericolose
- Viene chiaramente definito che non è compito delle aziende conoscere quanto avvenga nel sito del vicino, ma è l'autorità pubblica che deve farsi carico di far circolare l'informazione e deve rendere omogenee le informazioni che le singole aziende saranno tenute a passare.
- L'informazione alla popolazione assume anche in questo ambito importanza rilevante, ma deve essere affrontata con strumenti più completi di quanto fatto sinora

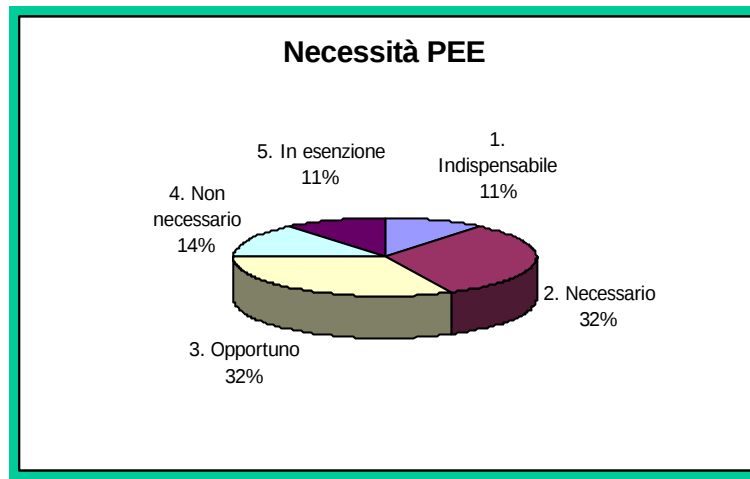
A queste osservazioni occorre aggiungere l'auspicio a un forte coordinamento tra le strutture preposte alle attività di prevenzione, protezione degli incidenti rilevanti e gestione delle emergenze ed in particolar modo Prefettura, Vigili del Fuoco, Regione, Provincia, Comune/Consorzio Comuni.

Tra l'altro il Piano di Emergenza Esterno, sia che si tratti di stabilimento che di area, deve forzatamente interfacciarsi con i Piani di Emergenza Comunali e con il Piano Provinciale.

È da segnalare un'iniziativa proposta dalla Regione Lombardia che ha provveduto a segnalare alle Prefetture le Aziende in "Dichiarazione" (ex art. 6 DPR 175/88, che oggi corrisponderebbero agli art. 6 D.Lgs. 334/99), che si trovano nella Necessità/Opportunità/Non necessità di approntamento di un Piano di Emergenza Esterno, secondo la classificazione di seguito riportata.

Gruppo	Richiesta di PEE
1	<u>Indispensabile</u> alla luce dei risultati dell'istruttoria preliminare
2	<u>Necessario</u> per la espressa richiesta delle PPAA locali o in relazione alle tipologie di sostanze pericolose presenti e per la configurazione territoriale circostante
3	<u>Opportuno</u> in attesa di un rifacimento più approfondito del Rapporto di Sicurezza
4	<u>Non necessario</u> alla luce dei risultati dell'istruttoria preliminare
5	Azienda verificata in <u>esenzione</u> in sede di istruttoria

Dalla verifica promossa dalla Regione Lombardia, era risultata la seguente suddivisione delle aziende in merito alla pianificazione delle emergenze.



Finalità e contenuti

Il Piano di Emergenza Esterno o d'Area si propone di conoscere, prevenire e ridurre i rischi per la popolazione derivanti da incidenti rilevanti causati dalla presenza di Sostanze Pericolose e fornisce informazioni riguardo:

- misure preventive di previsione e protezione;
- individuazione delle zone di pianificazione dell'emergenza;
- informazione alla popolazione;
- indicazione di vincoli di urbanizzazione;
- limitazione dei danni e dell'espandersi della zona di impatto;
- coordinamento dei servizi di emergenza alla popolazione;
- pianificazione del sistema di ripristino della normalità.

Lo scopo del Piano di Emergenza d'Area è di prevedere l'organizzazione coordinata dell'emergenza nelle aree ad alta concentrazione industriale, per evitare che la pianificazione indipendente per ciascuno degli stabilimenti presenti possa compromettere l'efficienza dell'intervento per sovrapposizioni di azioni contrastanti, la compresenza di più figure di coordinamento, o la mancata disposizione di mezzi di soccorso.

In un Piano di Emergenza Esterno i contenuti minimi possono essere individuati in:

- descrizione sommaria degli impianti e delle sostanze
- descrizione del sito
- individuazione delle funzioni autorizzate ad attivare le procedure di emergenza e delle persone autorizzate a dirigere e coordinare le misure di intervento adottate all'esterno del sito
- disposizioni adottate per essere informati tempestivamente degli eventuali incidenti: modalità di allarme e richiesta, di soccorsi
- definizione degli scenari incidentali
- misure di coordinamento delle risorse necessarie per l'attuazione del piano di emergenza esterno
- definizione delle zone di pianificazione
- vulnerabilità del sito
- disposizioni adottate per fornire assistenza con le misure di intervento adottate all'interno ed all'esterno del sito
- disposizioni adottate per fornire alla popolazione informazioni specifiche relative all'incidente e al comportamento da adottare
- disposizioni intese a garantire che siano informati i servizi di emergenza di altri Stati membri in caso di incidenti rilevanti che potrebbero avere conseguenze al di là delle frontiere

La Pianificazione Territoriale; inquadramento dei rischi industriali in ambito PTCP

Un altro aspetto rilevante di gestione del rischio industriale è emerso dalla pubblicazione del D.M. 9 maggio 2001 sul controllo dell'urbanizzazione.

È infatti lo stesso dettato comunitario, che richiede esplicitamente alle Autorità competenti dei diversi Stati europei di adottare “politiche in materia di controllo dell'urbanizzazione, destinazione e utilizzazione dei suoli e/o altre politiche pertinenti” compatibili con la prevenzione e la limitazione delle conseguenze degli incidenti rilevanti, recepito nel D.Lgs. 334/99, articolo 14 (controllo dell'urbanizzazione).

Scopo del decreto

Il decreto, nei termini previsti dal D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267 e in relazione alla presenza di stabilimenti a rischio d'incidente rilevante, ha come obiettivo la verifica e la ricerca della compatibilità tra l'urbanizzazione e la presenza degli stabilimenti stessi.

Modalità di applicazione

Il Decreto prevede lo sviluppo di un **Elaborato Tecnico** "Rischio di incidenti rilevanti (**RIR**)" relativo al controllo dell'urbanizzazione da inserire tra gli strumenti urbanistici, redatto secondo le indicazioni riportate nell'Allegato al Decreto.

L'Elaborato tecnico dovrà essere collegato al Piano Territoriale di Coordinamento, ai sensi dell'articolo 20 del D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267, nell'ambito della determinazione degli assetti generali del territorio.

Attraverso l'Elaborato Tecnico, il Comune si esprime fornendo un parere di compatibilità motivata per qualsiasi modifica del territorio comportante l'autorizzazione di:

- insediamenti di stabilimenti nuovi (che rientrino nel campo di applicazione degli artt. 6 o 8 D.Lgs. 334/99);
- modifiche di stabilimenti esistenti (che comportino aggravio del rischio ai sensi dell'art. 1 D.M. 9 agosto 2000);
- nuovi insediamenti o infrastrutture attorno agli stabilimenti esistenti, quali per esempio, vie di comunicazione, luoghi frequentati dal pubblico, zone residenziali, qualora l'ubicazione o l'insediamento o l'infrastruttura possono aggravare il rischio o le conseguenze di un incidente rilevante.

Contenuti dell'Elaborato Tecnico

L'Elaborato Tecnico, che costituisce parte integrante e sostanziale dello strumento urbanistico, dovrà contenere, di norma:

- le informazioni fornite dal gestore (ricavate dal rapporto di sicurezza per gli stabilimenti in art. 8 D.lgs. 334/99 o fornite specificatamente per quelli di cui all'art. 6)
- l'individuazione e la rappresentazione su base cartografica tecnica e catastale aggiornate degli elementi territoriali e ambientali vulnerabili;
- la rappresentazione su base cartografica tecnica e catastale aggiornate dell'involuppo geometrico delle aree di danno per ciascuna delle categorie di effetti e, per i casi previsti, per ciascuna classe di probabilità;
- l'individuazione e la disciplina delle aree sottoposte a specifica regolamentazione risultanti dalla sovrapposizione cartografica degli involuppi e degli elementi territoriali e ambientali vulnerabili;
- gli eventuali pareri delle autorità competenti ed in particolare quello dell'autorità di cui all'art. 21, comma 1, del D.Lgs. 17 agosto 1999, n. 334 (Comitato Tecnico Regionale presso l'Ispettorato Regionale dei Vigili del Fuoco; Regione o Provincia autonoma competente)
- le eventuali ulteriori misure che possono essere adottate sul territorio, tra cui gli specifici criteri di pianificazione territoriale, la creazione di infrastrutture e opere di protezione, la pianificazione della viabilità, i

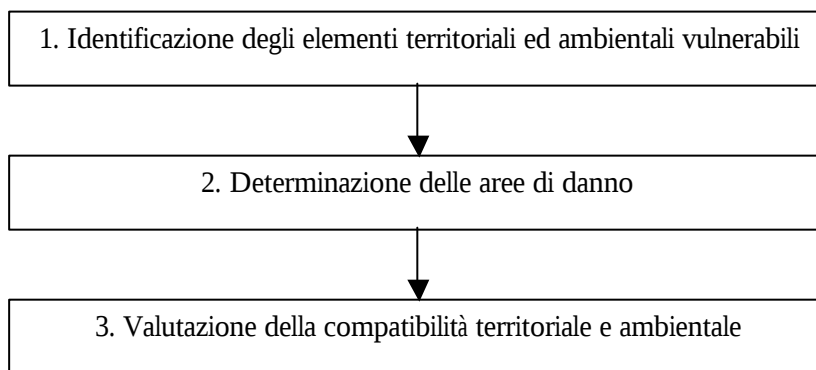
criteri progettuali per opere specifiche, nonché, ove necessario, gli elementi di correlazione con gli strumenti di pianificazione dell'emergenza (Piano di Emergenza Esterno della Prefettura) e di protezione civile (comunali/provinciali).

In presenza di aree ad elevata concentrazione di cui all'articolo 13 del D.Lgs. 17 agosto 1999 n. 334, occorre tenere conto delle risultanze, ove disponibili, della valutazione dello studio di sicurezza integrato dell'area e del relativo piano di intervento; in caso, inoltre, di presenza di porti industriali e petroliferi, come previsto dall'articolo 4, comma 3 del D.Lgs. 17 agosto 1999 n. 334, occorrerà interfacciarsi con l'Autorità marittima, ovvero, ove istituita, con l'Autorità portuale.

Per l'eventuale promozione di un programma integrato di intervento, o di altro strumento equivalente, l'Allegato Tecnico dovrà contenere, oltre a quanto precedentemente indicato una analisi socio - economica e finanziaria, nonché di fattibilità tecnica ed amministrativa degli interventi previsti.

La sintesi delle fasi logiche del processo di aggiornamento della strumentazione urbanistica da seguire è schematizzata nella tabella di seguito riportata.

Tabella 1 Sequenza logica



Esperienza applicativa

L'esperienza applicativa permette di trarre alcune conclusioni di tipo sperimentale ed operativo.

Individuazione aree da sottoporre a specifica regolamentazione

La pianificazione territoriale, nei termini previsti dal D.Lgs. 18 agosto 2000 n.267, in relazione alla presenza di stabilimenti a rischio d'incidente rilevante, ha come obiettivo la verifica e la ricerca della compatibilità tra l'urbanizzazione e la presenza degli stabilimenti stessi.

A tal fine, sulla base dei criteri esposti nel D.M. 09/05/2001, nell'ambito della determinazione degli indirizzi generali di assetto del territorio è possibile individuare gli interventi e le misure di prevenzione del rischio e di mitigazione degli impatti con riferimento alle diverse destinazioni del territorio stesso, in relazione alla prevalente vocazione residenziale, industriale, infrastrutturale, ecc.

Il Piano Territoriale di Coordinamento deve tendere a riportare a coerenza, in termini di pianificazione sovracomunale, le interazioni tra stabilimenti, destinazioni del territorio e localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione.

Nel caso di pianificazione di area vasta occorre, pertanto, individuare e definire i rapporti tra localizzazione degli stabilimenti e limiti amministrativi di competenza comunale, in particolare nelle situazioni in cui gli stabilimenti

sono collocati in prossimità dei confini amministrativi comunali e comportano un allargamento dei fattori di rischio sui comuni limitrofi.

A seconda dei casi specifici, delle diverse normative regionali e delle attribuzioni di competenze derivate dai processi di delega in corso, si possono prefigurare varie modalità di attivazione delle procedure di variazione della pianificazione territoriale, in rapporto anche alle modifiche relative alla pianificazione urbanistica.

Si può ipotizzare un tradizionale processo sequenziale, che parte dalla determinazione degli indirizzi generali a livello provinciale, da parte del Piano Territoriale di Coordinamento, per arrivare ad una individuazione e disciplina specifica delle aree sottoposte a regolamentazione da parte dello strumento urbanistico comunale.

Ma si possono anche ipotizzare processi che, almeno in parte, seguono la direzione opposta, dal Comune alla Provincia.

Si possono infine ipotizzare processi e strumenti di copianificazione e concertazione che contestualmente definiscono criteri di indirizzo generale di assetto del territorio e attivano le procedure di riconformazione della pianificazione territoriale e della pianificazione urbanistica.

Attori in gioco

Contrariamente a quanto detto inizialmente, gli attori effettivamente in gioco nel meccanismo di elaborazione dell'Elaborato "RIR" sono:

- comune
- azienda
- società immobiliari

L'elemento scatenante, infatti, che condiziona lo sviluppo urgente di tale lavoro è il constatare da parte del comune che un'area promessa ad una società immobiliare per lo sviluppo abitativo risulti improvvisamente essere vincolata da uno stabilimento a rischio rilevante.

Ne consegue una crisi che può essere risolta solo con la partecipazione fattiva degli attori in modo cooperativo.

Possibili scenari

Gli scenari che si presentano sono infatti essenzialmente di due tipi:

- scenario conflittuale
- scenario cooperativo

Nello scenario conflittuale (per incomprensioni precedenti o contingenti) vengono sfruttati tutti gli elementi meno chiari della normativa, in particolare:

- le aziende cercano di occupare aree di rispetto maggiori di quelle effettive;
- i Comuni cercano di costringerle alla delocalizzazione indipendentemente dalla pericolosità;
- nascono problemi interpretativi e si va avanti per azioni legali;
- si continuano ad utilizzare strumenti quali Assemblee pubbliche come arma di pressione.

In uno scenario di tipo cooperativo, invece:

- c'è il rispetto reciproco e la consapevolezza dell'esistenza di esigenze diverse;
- ci si siede intorno ad un tavolo al fine di trovare una soluzione alle questioni più spinose indipendentemente dai problemi che le hanno generate;
- si riconosce comunque il diritto di avere una fascia di rispetto (ad es. a verde pubblico);
- si concorda, sempre nei casi critici, sulla necessità di fare qualche concessione reciproca;

- si potenziano i meccanismi di informazione riducendo la singolarità del problema dei rischi rilevanti
- si incentivano le iniziative volontarie di certificazione e partecipazione del pubblico.

Ulteriori iniziative

Una possibile iniziativa autonoma dell'amministrazione comunale è quella di definire il principio di mantenere una fascia di rispetto tra le attività produttive a rischio di incidente rilevante e le zone edificate.

Si può pertanto definire una fascia di rispetto dal limite dell'area di danno degli stabilimenti presi in esame che non rappresenta di fatto una distanza di rischio, ma solo di tutela e contenimento della percezione del rischio stesso.

Dal punto di vista della pianificazione urbanistica in tale area si possono ritenere compatibili gli interventi di manutenzione straordinaria e ristrutturazione dell'esistente, la costruzione di impianti tecnologici e infrastrutture a raso o interrate quali parcheggi, aree verdi, reti viarie.

Tale indicazione porta a specifiche considerazioni da valutare caso per caso in termini di pianificazione territoriale; la fascia di rispetto può variare da 15 m a 100 m secondo i casi.

La fascia di rispetto, così come è stata definita, comporta un vincolo di inedificabilità anche alle altre aree di danno, indipendentemente dal valore dell'indice fondiario di edificabilità a cui la classe territoriale di appartenenza fa riferimento.

Estensioni dell'analisi in ambito PTCP

L'obbligo di redazione dell'Elaborato Tecnico "RIR" per i comuni si estende alla presenza di stabilimenti che rientrano nel campo di applicazione dell'art. 6 ed 8 del D.Lgs. 334/99.

Non necessariamente, però, le attività a maggior rischio sono quelle con i quantitativi maggiori di sostanze pericolose.

In ambito PTCP è possibile pertanto estendere l'analisi a:

- stabilimenti di cui all'art. 5 comma 3 D.lgs. 334/99
- stabilimenti di cui all'art. 5 comma 2 D.lgs. 334/99
- altre attività produttive che storicamente possano rappresentare una fonte di pericolo per l'uomo e per l'ambiente (quali ad es. zuccherifici, silos, industrie del legno, fabbriche di fuochi d'artificio, etc.)

Raccolta delle informazioni

La raccolta delle informazioni è più o meno semplice in funzione della tipologia degli stabilimenti di riferimento.

In particolare:

- per gli stabilimenti in art. 8 con istruttoria conclusa fa fede l'istruttoria
- per gli stabilimenti in art. 8 con istruttoria non conclusa è possibile partire dal Rapporto di Sicurezza, salvo modifiche o integrazioni
- per gli altri stabilimenti occorre chiedere informazioni ai gestori, ma spesso, in assenza di risposta, può essere necessario rielaborare le informazioni.

In quest'ultimo caso se per i depositi di GPL e liquidi tossici e infiammabili fanno testo i metodi di cui ai D.M. 15 maggio 1996 e 20 ottobre 1998 rispettivamente, per altri stabilimenti è possibile rifarsi al metodo speditivo della protezione civile.

Sempre comunque è necessario rielaborare i dati ricevuti, sia per scegliere gli eventi di riferimento, sia per posizionare gli stessi a livello planimetrico.

Infatti se per un rilascio in un bacino l'individuazione della localizzazione dell'evento è univoca, per rilasci da linee o, a maggior ragione, da un fusto, occorre determinare gli involuipi delle localizzazioni dell'evento.

Conclusioni

Le principali attività di controllo del rischio industriale su scala provinciale si riferiscono a:

- pianificazione, previsione e prevenzione
- gestione delle emergenze
- controllo dell'urbanizzazione

Gli Enti interessati sono diversi e le competenze talvolta sovrapposte.

È opportuno pertanto auspicare un forte coordinamento tra le strutture preposte alle attività di prevenzione, protezione degli incidenti rilevanti e gestione delle emergenze che sono in particolar modo:

- la Prefettura per la redazione dei Piani di Emergenza Esterni
- la Provincia settore Protezione Civile nella redazione del Programma di Previsione e Prevenzione e successivamente del Piano di Emergenza Provinciale
- la Provincia, settore urbanistica, nella redazione del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale.

A questi Enti occorre aggiungere i Vigili del Fuoco, la Regione ed il Comune/Consorzio Comuni.

Un obiettivo raggiungibile, ove si realizzasse tale coordinamento, potrebbe essere ad esempio la realizzazione di un centro operativo unificato.

Il raggiungimento di tale obiettivo presuppone però un approfondimento dell'argomento della gestione del rischio rilevante da parte delle diverse strutture interessate che sembra ancora lungi dall'essere realizzato.