

Seminario tecnico ISPRA – ARPA/APPA del 12 giugno 2014

“Verso la Seveso III: esperienze del Sistema nazionale per la protezione ambientale nell’attuazione del DLgs 334/99”



Giuseppe Lo Presti

Dirigente Divisione IV – Rischio rilevante e autorizzazione integrata ambientale

Direzione generale per le valutazioni ambientali

Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare

“Stato del recepimento della direttiva Seveso III”

La nuova direttiva 2012/18/UE, cosiddetta “Seveso III”, costituisce la seconda revisione importante della norma europea in materia di controllo dei pericoli di incidenti rilevanti, a 30 anni di distanza dalla emanazione della prima direttiva, la 82/501/CEE.

Gli aggiornamenti precedenti, in particolare l’ultimo operato con la direttiva 2003/105/UE, recepita con il DLgs n. 238 del 2005, erano stati motivati da gravi incidenti¹ che avevano evidenziato la necessità di integrare opportunamente le norme esistenti. L’aggiornamento attuale non è fortunatamente connesso all’accadimento, negli ultimi anni, di incidenti con effetti catastrofici, ma è motivato dalla necessità di aggiornare la normativa Seveso su tre aspetti principali:

1) adeguamento dell’allegato 1 alla direttiva, contenente l’elenco delle sostanze e delle categorie di sostanze pericolose assoggettate alla normativa, e le relative soglie, al nuovo sistema di classificazione ed etichettatura delle sostanze GHS (*Globally Harmonized System of Classification and Labeling of Chemicals*) delle Nazioni Unite, che è stato recepito

¹ **Tolosa AZF 2001**- esplosione deposito di fertilizzanti (nitrato d’ammonio) con 30 morti, migliaia di feriti e gravi danni per un raggio di diversi chilometri

Baia Mare Romania 2000 – cedimento di una diga di un bacino di decantazione di sterili di una miniera d’oro, fanghi e acque reflue contenenti cianuro nel bacino del Danubio gravissimo inquinamento transfrontaliero

Enschede 2000 Olanda – incendio ed esplosione in una fabbrica di materiale pirotecnico con 22 morti e un migliaio di feriti

nell'Unione europea con il Regolamento CLP 1272/2008. Tale regolamento è entrato in vigore da dicembre 2010 per le sostanze e entrerà in vigore dal 1 giugno 2015 per le miscele, sostituendo le direttive 67/548/CEE e 1999/45/CE, riguardanti rispettivamente sostanze e preparati pericolosi, su cui è basato l'allegato I della vigente direttiva 96/82/CE. La data di entrata in vigore in tutti i paesi dell'Unione europea della Seveso III, fissata, come è noto, al 1° giugno 2015, è determinata dalla definitiva entrata in vigore, nello stesso giorno, del Regolamento 1272/2008.

2) adeguamento della direttiva alla Convenzione di Aarhus del 1998 (UNECE), relativa all'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, e alle direttive comunitarie di recepimento della convenzione (direttive 2003/4/CE, 2003/35/CE) in analogia con quanto è stato fatto per altre norme di settore comunitarie, come per esempio la direttiva 2010/75/UE – IED.

3) aggiornamento della direttiva in base alle esperienze derivate dall'applicazione della Seveso II nei paesi europei, introducendo miglioramenti "tecnici" anche con l'obiettivo di semplificare le procedure e ridurre gli oneri amministrativi a carico delle imprese.

In base a queste premesse la direttiva è stata revisionata e riorganizzata, ma senza modificarne radicalmente strumenti e campo di applicazione, perché la comune esperienza europea maturata negli anni ha mostrato che l'impianto normativo attuale ha comunque garantito un buon livello di sicurezza della popolazione e dell'ambiente dal verificarsi degli incidenti rilevanti.

Senza entrare nel dettaglio su tutte le novità introdotte dalla direttiva Seveso III, vorrei evidenziare alcuni aspetti sicuramente rilevanti:

- Adeguamento dell'Allegato I al regolamento CLP (reg. 1272/2008/CE), con alcune nuove sostanze e modifiche di soglia: anche se, dal punto di vista del legislatore, si tratta forse dell'aspetto più semplice da affrontare trattandosi solo dell'adozione, obbligatoria, del nuovo testo dell'allegato in sostituzione del precedente, il passaggio a regime al nuovo sistema potrebbe comportare diversi cambiamenti del campo di applicazione, soprattutto per quanto riguarda le sostanze tossiche e pericolose per l'ambiente, al momento non facilmente prevedibili.
- "Deroga" per le sostanze non in grado di generare, in pratica, incidenti rilevanti: L'art. 4 della direttiva prevede, qualora sia dimostrato impossibile, in pratica, che una particolare sostanza pericolosa provochi un rilascio di materia o energia tale da dare luogo a un incidente rilevante, sia in condizioni normali che anormali ragionevolmente prevedibili, l'esclusione della sostanza stessa dal campo di applicazione della direttiva. La proposta di deroga dovrà essere presentata alla Commissione Europea,

ordinariamente, da uno Stato membro, e sarà attuata mediante un provvedimento legislativo del Parlamento europeo. Sarà pertanto necessario istituire ex novo una procedura istruttoria a livello statale, non facile da un punto di vista tecnico, per la valutazione di eventuali proposte di deroga da inoltrare alla Commissione.

- **Potenziamento del sistema dei controlli:** la direttiva Seveso III prevede nuove e più stringenti misure di controllo, la più rilevante delle quali è sicuramente l'obbligo di una pianificazione e programmazione sistematica delle verifiche ispettive degli stabilimenti. Come sappiamo l'Italia su questo punto è molto indietro rispetto agli obblighi dettati dalla direttiva vigente; la crescente mancanza di risorse a livello centrale e la mancata attuazione del previsto trasferimento di competenze dallo Stato alle regioni hanno determinato negli ultimi anni un crollo verticale del numero delle ispezioni che, per quanto riguarda gli stabilimenti art. 8, si sono ridotte a livelli minimi.
- **Attuazione delle disposizioni collegate con la Convenzione di Aarhus** riguardanti l'informazione, la partecipazione del pubblico e l'accesso alla giustizia: il legislatore europeo ha posto particolare attenzione a questi aspetti, prescrivendo ad esempio un potenziamento dei flussi informativi tra gli *stakeholders* a tutti i livelli e la disponibilità permanente al pubblico, utilizzando il formato elettronico, di informazioni aggiornate sui rischi e le misure di prevenzione. Al fine di garantire al pubblico una partecipazione efficace ai processi decisionali riguardanti stabilimenti Seveso, sono state inoltre dettagliate le modalità partecipative per progetti specifici (nei casi previsti di nuovi stabilimenti, modifiche con aggravio del rischio di stabilimenti esistenti o nuovi insediamenti in prossimità degli stabilimenti), nonché per piani o programmi generali, che dovranno essere integrate nelle procedure già esistenti.

Oltre alle innovazioni introdotte dalla Seveso III, nell'ambito del recepimento della nuova direttiva dovranno essere necessariamente affrontate le ben note problematiche, di livello esclusivamente nazionale, derivanti dall'incompiuta attuazione delle disposizioni previste dal DLgs. 334/99. Si tratta, come sappiamo, delle criticità derivanti dalla mancata attuazione del trasferimento delle funzioni amministrative in materia RIR alle regioni, già prevista dall'art. 72 del DLgs. 112/98, e del mancato completamento della decretazione tecnica attuativa su temi peraltro rilevanti (decreti su: criteri redazione RdS, Ispezioni, effetto domino, informazione e addestramento lavoratori in situ, tariffe istruttorie e controlli).

La definizione di questi aspetti dovrà necessariamente fare parte del nuovo provvedimento di recepimento.

Qual è al momento lo stato di avanzamento del recepimento della Seveso III:

La procedura nazionale di recepimento è stata avviata con la delega al governo stabilita con la legge di delegazione europea n.96 del 6 agosto 2013. La direttiva 2012/18/UE prevedeva una prima scadenza, fissata al 15 febbraio di quest'anno, per il recepimento dell'art. 30, riguardante la modifica dell'Allegato I della vigente direttiva 96/82/CE per l'inserimento degli oli combustibili densi tra i prodotti petroliferi. Tale primo passaggio è stato espletato con l'emanazione del DLgs. n. 14 marzo 2014 n. 48, in vigore dal 12 aprile 2014.

La prossima scadenza è l'adozione, da parte del Consiglio dei Ministri, entro il 31 marzo 2015 dello schema di decreto legislativo per il recepimento dei restanti articoli della direttiva, predisposto dal Ministero dell'Ambiente con i ministeri concertanti, per la successiva acquisizione dei pareri del Parlamento e della Conferenza unificata Stato - Autonomie locali.

Al fine di potere rispettare i tempi stabiliti e la scadenza finale del 1° giugno 2015 per l'entrata in vigore del nuovo provvedimento il MATTM ha avviato una analisi dei contenuti, finalizzata alla predisposizione di uno schema di decreto da definire congiuntamente ai Ministeri concertanti ed alle regioni in un tavolo tecnico.

Le regioni, a fine maggio, hanno presentato al MATTM i risultati di un'analisi della nuova direttiva in rapporto alla normativa vigente, chiedendo l'attivazione del tavolo tecnico.

Ad oggi il MATTM sta predisponendo uno schema base di decreto come base di discussione con le amministrazioni centrali e regionali ed ha chiesto il supporto di ISPRA per le attività di recepimento, in particolare per la revisione ed integrazione degli allegati tecnici.

Quali sono in sintesi gli indirizzi generali del MATTM per la predisposizione del decreto:

- Definizione del nuovo testo a partire da una revisione tecnica del testo vigente (DLgs 334/99) e dei decreti attuativi e regolamenti collegati, che dovranno essere integrati e coordinati con le nuove disposizioni previste dalla direttiva 2012/18/UE evitando, per quanto possibile, il ricorso a nuovi decreti attuativi, che risultano di incerta definizione in base alle esperienze pregresse;
- Formazione di un "testo unico", completando contestualmente le disposizioni con le parti relative ai decreti attuativi già previsti dal DLgs 334/99 ma non emanati (Criteri RdS, Ispezioni, effetto domino, inf. addestramento lavoratori in situ, tariffe controlli) che, aggiornate e coordinate con le nuove disposizioni potrebbero essere inserite, con gli altri decreti e regolamenti come allegato tecnico al decreto di recepimento;

- Definizione delle competenze di Stato, Regioni e enti territoriali, dando attuazione al decentramento delle funzioni amministrative già previste dal DLgs 334/99, considerando le esperienze regionali già maturate e con attenzione alle proposte in Parlamento di ridefinizione delle competenze statali in materia;
- Semplificazioni e sinergie per migliorare l'efficienza e l'efficacia delle procedure, in particolare per quanto riguarda istruttorie e controlli

Per quanto riguarda i contenuti specifici, oltre a quanto detto in precedenza, l'incontro odierno con agenzie regionali e organi tecnici, nel comporre il quadro delle esperienze e criticità rilevate, in diverse realtà regionali, nella quotidiana esperienza operativa con gli stabilimenti Seveso, potrà certamente fornire contributi particolarmente utili, sia in termini di problematiche che di relative soluzioni, alla definizione del nuovo decreto.