

**LE ATTIVITÀ INDUSTRIALI A RISCHIO DI INCIDENTE RILEVANTE:**  
**le novità introdotte dal d. lgs. n. 238 del 2005 ( Seveso ter)**

**A cura della Dott.ssa Valentina Vattani**

Le attività interessate da deposito, produzione, lavorazione o trasformazione di sostanze, che - per quantità, natura e modalità di lavorazione - possono provocare incidenti di notevole rilevanza per l'ambiente e la popolazione circostante, sono definite "attività a Rischio di Incidente Rilevante" (RIR).

Le principali cause di incidente sono identificabili: nell'erronea miscelazione di sostanze di processo, nella rottura di tubazioni e reattori, nell'accidentale sversamento di composti chimici, nella perdita di controllo di reazioni esotermiche, nella fuga di gas etc..

Con la pubblicazione sulla G.U. n. 271, del 21 novembre 2005, del d. lgs. n. 238 è stata recepita, a livello nazionale, la direttiva 2003/105/CE (c.d. "Seveso ter") in tema di controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose.

La suddetta direttiva, emanata nell'aprile 2003, ha aggiornato la precedente direttiva 96/82/CE ("Seveso II", recepita in Italia dal d.lgs. n. 334/1999). Tale aggiornamento si è reso necessario a seguito, purtroppo, di eventi incidentali significativi occorsi negli ultimi anni, quali: il versamento di cianuro nel Danubio del 2000 dopo l'incidente di Baia Mare in Romania, (impianti di smaltimento degli sterili di miniera), l'incidente di materiale pirotecnico avvenuto a Enschede, nei Paesi Bassi, nel maggio 2000 e l'esplosione, in uno stabilimento di fertilizzanti, avvenuta a Tolosa nel settembre 2001.

Il nuovo decreto - al pari della nuova direttiva - non ha introdotto nuove definizioni legislative, ma ha ampliato la disciplina sui rischi di incidente rilevante andando ad indicare nuove sostanze cancerogene; contemporaneamente, però, sono state ridotte di molto le quantità limite di sostanze pericolose che è possibile detenere.

Tra le novità del nuovo testo ricordiamo:

- l'ampliamento del campo di applicazione della normativa vigente, comprendendo anche le operazioni minerarie di trattamento chimico o termico dei minerali che comportano l'impiego delle sostanze pericolose individuate nell'allegato I, nonché gli impianti di smaltimento degli sterili che trattano le stesse sostanze dell'Allegato I (futuro "Allegato A"), precedentemente esclusi;
- l'abbassamento delle soglie di assoggettabilità alla normativa di alcune sostanze (es. nitrato d'ammonio per specifici casi e delle benzine);
- l'accorpamento e l'introduzione del gruppo di sostanze denominate "prodotti petroliferi" (benzine, nafta, cheroseni e gasoli), comprendendo il gasolio nella parte I dell'Allegato I ed innalzando, dunque, la soglia minima per l'assoggettabilità della sostanza alla legge Seveso (da 200 a 2500 tonnellate) al pari degli altri prodotti petroliferi;
- l'innalzamento delle soglie per la detenzione ed uso delle sostanze cancerogene, di cui all'Allegato I, portate da 1 chilo a 0,5 tonnellate, che porta ad escludere, quindi, dall'applicazione della normativa sui grandi rischi industriali, per esempio, le attività ospedaliere ed i laboratori di ricerca;
- l'implementazione della partecipazione dei soggetti interessati al processo della pianificazione d'emergenza, prevedendo, nella fase di elaborazione dei piani di emergenza interni, la consultazione dei lavoratori delle imprese subappaltatrici e della popolazione interessata, nel caso di aggiornamento dei piani di emergenza esterni;
- l'introduzione di nuove categorie di elementi vulnerabili (edifici frequentati dal pubblico, aree ricreative, infrastrutture di trasporto principali, nonché aree sensibili o di interesse naturale) da prendere in considerazione nell'ambito delle politiche di pianificazione territoriale e delle relative procedure di attuazione;

- il rafforzamento del diritto di informazione dei cittadini interessati alle misure di sicurezza adottate dagli stabilimenti, con l'obbligo di essere fornita regolarmente e nella forma più idonea per essere facilmente compresa.

È bene precisare che il nuovo testo interviene nella forma della novella legislativa, pertanto la disciplina vigente resta quella di cui al d. lgs. n. 334/1999, con le modifiche apportate dalla “Seveso *ter*”.

### **LA NORMATIVA DI SETTORE: I PROFILI GENERALI**

La prima disposizione adottata in materia di rischi industriali è stata la direttiva 82/501/Cee, denominata “Seveso I” perché emanata, nel 1982, dopo l'incidente occorso all'impianto dell'Icmesa – appunto a Seveso – dal quale si sprigionò una nube tossica di diossina, con gravissime conseguenze per la popolazione e per l'ambiente.

In seguito, nel 1996, è stata emanata la direttiva 96/82/CE – “Seveso bis” – (recepita in Italia dal d. lgs. n. 334 del 1999) le cui finalità attengono alla prevenzione degli incidenti rilevanti connessi a determinate sostanze pericolose.

Per stessa definizione del legislatore, per **incidente rilevante** si deve intendere (ai fini dell'applicazione della presente normativa): un'emissione, un incendio o un'esplosione di grande entità, dovuto a sviluppi incontrollati che si verificano durante l'attività di uno stabilimento - regolamentato dalle norme in esame - e che dia luogo ad un pericolo grave, immediato o differito, per la salute umana o per l'ambiente, all'interno o all'esterno dello stabilimento, e in cui intervengano una o più sostanze pericolose [art. 3, comma 1, lett. f) d. lgs. 334/1999)].

Le nuove norme, dettate dal d. lgs. n. 238/2005, si applicano agli stabilimenti in cui sono presenti, o in cui si reputa possano essere generate in caso di incidente, sostanze pericolose in quantità uguali o superiori a quelle indicate nell'Allegato I del d.lgs. n. 334/1999 (ora sostituito integralmente dall'Allegato A del nuovo decreto). Perciò l'assoggettamento alla disciplina sugli stabilimenti a

rischio di incidente rilevante dipende esclusivamente dalla presenza di sostanze pericolose e non dall'appartenenza dell'impianto ad una determinata categoria.

Il gestore degli stabilimenti elencati all'allegato A del d.lgs. n. 334/1999, in cui sono presenti sostanze pericolose in quantità inferiore a quelle indicate nell'allegato I dello stesso decreto legislativo, deve comunque individuare i rischi di incidente rilevante ed integrare il relativo documento di valutazione dei rischi, di cui al d.lgs. n. 626/1994, nonché provvedere alla formazione e all'addestramento dei lavoratori in loco ai sensi del D.M. 16 marzo 98.

Le sostanze ed i preparati, che vengono presi in considerazione per l'applicazione delle disposizioni sui grandi rischi industriali, sono classificati in base alla normativa di recepimento – ed ai successivi adeguamenti al progresso tecnico – della direttiva 67/548/CEE e della direttiva 1999/45/CE.

Per quanto riguarda le sostanze o i preparati che non sono classificati come pericolosi ai sensi di una delle suddette direttive, ad esempio i rifiuti, ma che si trovano o possono trovarsi in uno stabilimento e che presentano o possono presentare, nelle condizioni esistenti in detto stabilimento, proprietà analoghe per quanto riguarda la possibilità di incidenti rilevanti, si eseguono le procedure di classificazione provvisoria<sup>(1)</sup>.

Sono esclusi dall'applicazione della normativa in oggetto:

- 1) gli stabilimenti, gli impianti o i depositi militari;
- 2) i pericoli connessi alle radiazioni ionizzanti;

---

<sup>(1)</sup> L'Allegato I della direttiva 67/548/CEE, pur includendo oltre 8000 sostanze pericolose, non può essere considerato un elenco esaustivo di tutte le sostanze potenzialmente tali. Conseguentemente, alle sostanze non ancora classificate ufficialmente nell'ambito della procedura prevista dalla direttiva 67/548/CEE (ma potenzialmente classificabili) si applica il principio di "**classificazione provvisoria**" previsto dall'articolo 6 della direttiva 92/32/CEE e, a livello nazionale, dall'articolo 6 del d. lgs n. 52/1997. La classificazione provvisoria, definita come "Obbligo di ricerca" prevede una "*ricerca per conoscere i dati pertinenti e accessibili esistenti*" che riguardano le proprietà di tale sostanza. Le procedure esistenti non richiedono che i dati di rilievo vengano prodotti sperimentalmente; essi vanno ricercati nella letteratura scientifica pertinente con riferimento al principio del "*ragionevolmente noto*" che, alla luce della cospicua mole di informazioni disponibile oggi anche tramite internet, assume una valenza particolare. Per "*ragionevolmente noto*" si intende, nel caso delle classificazioni di cancerogenicità, il risultato di valutazioni di Enti/Agenzie che hanno questo specifico mandato. Queste classificazioni/valutazioni, formulate in accordo con criteri propri e procedure chiaramente specificati dall'ente proponente, vengono ormai utilizzate, secondo una prassi consolidata, per supplire all'assenza di classificazioni ufficiali [info. tratte dal sito della Banca Dati Cancerogeni dell'Istituto Superiore di Sanità [www.iss.it](http://www.iss.it)].

- 3) il trasporto di sostanze pericolose e il deposito temporaneo intermedio su strada, per idrovia interna e marittima o per via aerea;
  - 4) il trasporto di sostanze pericolose in condotta, comprese le stazioni di pompaggio, al di fuori degli stabilimenti soggetti alla presente disciplina ;
  - 5) lo sfruttamento, ossia l'esplorazione, l'estrazione e il trattamento di minerali in miniere, cave o mediante trivellazione, ad eccezione delle operazioni di trattamento chimico o termico e del deposito ad esse relativo che comportano l'impiego delle sostanze pericolose di cui all'Allegato I;
  - 6) l'esplorazione e lo sfruttamento off shore di minerali, compresi gli idrocarburi;
  - 7) le scariche di rifiuti, ad eccezione degli impianti operativi di smaltimento degli sterili;
  - 8) il trasporto di sostanze pericolose per ferrovia, nonché le soste tecniche temporanee intermedie, dall'accettazione alla riconsegna delle merci e le operazioni di composizione e scomposizione dei treni condotte negli scali di smistamento ferroviario, ad eccezione degli scali merci terminali di ferrovia soggetti alla disciplina;
- Infine, nei porti industriali, petroliferi e commerciali si continua ad applicare il D.M. n. 293 del 16 maggio 2001, fino a quando non verrà sostituito da un nuovo D.M.

### **GLI OBBLIGHI DEI GESTORI**

Per **gestore** si intende “la persona fisica o giuridica che gestisce o detiene lo stabilimento o l'impianto” [art. 3, comma 1, lett. *d*), d. lgs. n. 334/1999].

Egli è tenuto a prendere tutte le misure idonee a prevenire gli incidenti rilevanti e a limitarne le conseguenze per l'uomo e per l'ambiente.

I gestori degli stabilimenti industriali, in cui sono presenti sostanze pericolose in quantità inferiori a quelle indicate nell'Allegato I, debbono provvedere altresì all'individuazione dei rischi di incidenti rilevanti, all'adozione delle appropriate misure di sicurezza ed all'informazione, alla formazione, all'addestramento ed all'equipaggiamento di coloro che lavorano *in situ* come previsto dal D. M. 16 marzo 1998.

Con riferimento agli stabilimenti industriali in cui sono presenti determinate sostanze pericolose (tossiche, infiammabili, capaci di esplodere, comburenti o cancerogene) in quantità superiori ai valori di soglia indicati dalla normativa e, per le sostanze e categorie elencate nell'Allegato I, in quantità inferiori ai valori di soglia ivi riportati, i gestori devono:

- presentare alla Regione territorialmente competente ed al Prefetto una **relazione** contenente le informazioni relative al processo produttivo, alle sostanze pericolose presenti, alla valutazione dei rischi di incidente rilevante, all'adozione di misure di sicurezza appropriate, all'informazione, formazione, addestramento ed equipaggiamento di coloro che lavorano *in situ*. Deve essere, altresì presentata una **scheda** contenente le informazioni richieste dalla legge. Sia la relazione che la scheda debbono essere aggiornate ogni 5 anni;
- predisporre il **piano di emergenza interno** con le modalità e i contenuti minimi previsti dall'articolo 11 del d. lgs n. 334/1999 (così come modificato dal d.lgs. n. 238/2005)<sup>(2)</sup>.

I gestori sono, inoltre, obbligati a trasmettere, al Ministero dell'Ambiente, alla Regione, alla Provincia, al Comune, al Prefetto, al Comando provinciale dei Vigili del fuoco competente per territorio ed al Comitato tecnico regionale o interregionale del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, una **notifica** entro 180 giorni prima dell'inizio della costruzione negli stabilimenti [così come integrato dall'art. 3, comma 1, lett. a) d. lgs. n. 238/2005].

Tale notifica, sottoscritta nelle forme dell'autocertificazione, deve contenere le seguenti informazioni:

- a) il nome o la ragione sociale del gestore e l'indirizzo completo dello stabilimento;
- b) la sede o il domicilio del gestore, con l'indirizzo completo;
- c) il nome o la funzione della persona responsabile dello stabilimento, se diversa dal gestore;
- d) le notizie che consentano di individuare le sostanze pericolose o la categoria di sostanze pericolose, la loro quantità e la loro forma fisica;

---

<sup>(2)</sup> Il piano di emergenza interno deve contenere almeno le informazioni di cui all'Allegato IV, punto 1, ed è predisposto allo scopo di:

- controllare e circoscrivere gli incidenti in modo da minimizzarne gli effetti e limitarne i danni per l'uomo, per l'ambiente e per le cose;
- mettere in atto le misure necessarie per proteggere l'uomo e l'ambiente dalle conseguenze di incidenti rilevanti;
- informare adeguatamente i lavoratori e le autorità locali competenti;
- provvedere al ripristino e al disinquinamento dell'ambiente dopo un incidente rilevante.

- e) l'attività, in corso o prevista, dell'impianto o del deposito;
- f) l'ambiente immediatamente circostante lo stabilimento e, in particolare, gli elementi che potrebbero causare un incidente rilevante o aggravarne le conseguenze.

In caso di chiusura definitiva dell'impianto o del deposito, ovvero, in caso di aumento significativo della quantità e di modifica significativa della natura o dello stato fisico delle sostanze pericolose presenti, o di modifica dei processi che le impiegano, o di modifica dello stabilimento o dell'impianto che potrebbe costituire aggravio del preesistente livello di rischio, nonché di variazioni delle informazioni notificate, il gestore è tenuto ad aggiornare tempestivamente, nelle forme dell'autocertificazione, la notifica di cui sopra e la scheda di cui all'Allegato V [così come modificato dall'art. 3, comma 1, lett. d), d. lgs. n. 238/2005].

Le informazioni contenute nella scheda debbono, inoltre, essere trasmesse dal gestore, unitamente alla notifica, al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, alla Regione, alla Provincia, al Sindaco, al Prefetto, al Comitato, nonché al Comando provinciale dei Vigili del fuoco, competenti per territorio, [così come modificato dall'art. 3, comma 1, lett. e), d. lgs. n. 238/2005]

È, altresì, facoltà del gestore allegare alla notifica le certificazioni o autorizzazioni previste dalla normativa vigente in materia ambientale e di sicurezza e i documenti relativi alla eventuale adesione a regolamenti comunitari volontari (come, ad esempio, l'adesione al sistema comunitario di ecogestione e audit).

Con il nuovo decreto, inoltre, si è disposto che i gestori di nuovi stabilimenti, o i gestori che abbiano realizzato modifiche con aggravio del preesistente livello di rischio, ovvero modifiche tali da comportare obblighi diversi per lo stabilimento stesso, ai sensi della normativa in vigore, (previo conseguimento delle previste autorizzazioni) prima dell'avvio delle attività, ne debbano dare comunicazione ai destinatari della notifica [così come previsto all'art. 3, comma 1, lett. f), d. lgs. n. 238/2005].

Un altro importante compito che hanno i gestori è quello di redigere un **documento** – che deve essere depositato presso lo stabilimento e va riesaminato ogni 2 anni - con il quale viene definita la propria politica di prevenzione degli incidenti rilevanti e che deve restare a disposizione delle

autorità competenti per gli opportuni controlli di sicurezza previsti dalla legge. A tale documento va allegato il **programma adottato per l'attuazione del sistema di gestione della sicurezza**.

Per gli stabilimenti a rischio il gestore è, inoltre, tenuto a redigere un **rapporto di sicurezza** con il quale si deve evidenziare che:

- a) è stato adottato il sistema di gestione della sicurezza;
- b) i pericoli di incidente rilevante sono stati individuati e sono state adottate le misure necessarie per prevenirli e per limitarne le conseguenze per l'uomo e per l'ambiente;
- c) la progettazione, la costruzione, l'esercizio e la manutenzione di qualsiasi impianto, deposito, attrezzatura e infrastruttura, connessi con il funzionamento dello stabilimento, che hanno un rapporto con i pericoli di incidente rilevante nello stesso, sono sufficientemente sicuri e affidabili;
- d) sono stati predisposti i piani d'emergenza interni e sono stati forniti all'autorità competente gli elementi utili per l'elaborazione del piano d'emergenza esterno, al fine di prendere le misure necessarie in caso di incidente rilevante.

Il rapporto di sicurezza deve contenere almeno i dati di cui all'allegato II ed indicare, tra l'altro: il nome delle organizzazioni partecipanti alla stesura del rapporto; l'elenco aggiornato delle sostanze pericolose presenti nello stabilimento; nonché le informazioni che possono consentire di prendere decisioni in merito all'insediamento di nuovi stabilimenti o alla costruzione di insediamenti attorno agli stabilimenti già esistenti [così come modificato dall'art. 4, comma 1, lett. a), d. lgs. n. 238/2005].

Tale rapporto deve essere messo anche a disposizione del pubblico.

Per quanto concerne la realizzazione di nuovi stabilimenti, oltre a tutte le autorizzazioni previste dalla legislazione vigente, è necessario ottenere il **nulla osta di fattibilità**; a questo fine, occorre redigere un **rapporto preliminare di sicurezza** da inviare al Comitato tecnico regionale.

## **IL RUOLO DEI SOGGETTI DI CONTROLLO**

Il riparto delle competenze dettato dal d. lgs. n. 334/1999 non è mutato, quindi: il Comitato tecnico regionale provvede a svolgere, fino all'emanazione da parte delle Regioni della specifica disciplina, le istruttorie per gli stabilimenti soggetti alla presentazione del rapporto di sicurezza e adotta altresì il provvedimento conclusivo.

Il nuovo decreto ha, invece, previsto che le Regioni debbano far pervenire al Ministero dell'Ambiente le informazioni relative alla relazione triennale sulla standardizzazione e la razionalizzazione delle relazioni relative all'attuazione di talune direttive concernenti l'ambiente (secondo la procedura prevista dalla direttiva 91/692/CEE); quest'ultimo è tenuto, poi, a trasmettere tali informazioni alla Commissione Ue e ad aggiornare l'inventario degli stabilimenti [così all'art. 10, comma 1, d. lgs. n. 238/2005].

Una novità rilevante consiste nell'aver disposto che, nelle zone interessate dagli stabilimenti soggetti alla disciplina "Seveso *ter*", gli Enti territoriali - nell'elaborazione degli strumenti di pianificazione dell'assetto del territorio - debbano tenere conto della necessità di prevedere e mantenere opportune distanze tra gli stabilimenti e le zone residenziali, gli edifici, le zone frequentate dal pubblico, le vie di trasporto principali, le aree ricreative e le aree di particolare interesse naturale o particolarmente sensibili dal punto di vista naturale, nonché tra gli stabilimenti, gli istituti, i luoghi e le aree tutelati ai sensi del d. lgs. n. 42/2004 ("*Codice dei beni culturali e del paesaggio*") [art. 8, comma 1, d. lgs. n. 238/2005]<sup>(3)</sup>.

Resta la previsione del c.d. "**effetto domino**", con cui viene presa in considerazione la possibilità del verificarsi di incidenti rilevanti a catena, causati dalla vicinanza di più impianti per i quali esiste il rischio di incidenti rilevanti.

Fino a quando le Regioni non avranno individuato gli stabilimenti che versano in tale situazione, è il Ministero dell'Ambiente che, sentita la Regione interessata, il Comitato tecnico e sulla base delle informazioni ricevute dai gestori, individua gli stabilimenti per i quali la probabilità o la possibilità

---

<sup>(3)</sup> Si ricorda che, con decreto del Ministero dei lavori pubblici 9 maggio 2001, sono stati stabiliti i requisiti minimi di sicurezza in materia di pianificazione urbanistica e territoriale per le zone interessate da stabilimenti a rischio di incidente rilevante.

o le conseguenze di un incidente rilevante possono essere maggiori a causa del luogo, della vicinanza degli stabilimenti stessi e dell'inventario delle sostanze pericolose presenti in essi.

Al riguardo, i gestori di tali stabilimenti devono:

- a) scambiarsi le informazioni necessarie per consentire di riesaminare e, eventualmente, modificare, in considerazione della natura e dell'entità del pericolo globale di incidente rilevante, i rispettivi sistemi di gestione della sicurezza, i rapporti di sicurezza, i piani di emergenza interni e la diffusione delle informazioni alla popolazione;
- b) cooperare nella trasmissione delle informazioni all'autorità competente per la predisposizione dei piani di emergenza esterni.

Sulla scorta delle informazioni fornite dal gestore, delle conclusioni dell'istruttoria (ove disponibili) nonché delle eventuali valutazioni formulate dal Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Prefetto - d'intesa con le Regioni, gli Enti locali interessati e previa consultazione della popolazione - predispone il **piano di emergenza esterno** allo stabilimento e ne coordina l'attuazione.

Il piano deve essere elaborato allo scopo di:

- 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;
- mettere in atto le misure necessarie per proteggere l'uomo e l'ambiente dalle conseguenze di incidenti rilevanti, in particolare mediante la cooperazione rafforzata negli interventi di soccorso con l'organizzazione di protezione civile;
- informare adeguatamente la popolazione e le autorità locali competenti;
- provvedere, sulla base delle disposizioni vigenti, al ripristino e al disinquinamento dell'ambiente dopo un incidente rilevante.

Nel caso di accadimento di un incidente rilevante il Prefetto deve informare immediatamente i Ministri dell'Ambiente, dell'Interno e il Dipartimento della protezione civile nonché i Prefetti delle Province limitrofe, che potrebbero essere interessate dagli effetti dell'evento, disponendo, contemporaneamente, per l'attuazione del piano di emergenza esterna.

Le spese relative agli interventi effettuati sono poste a carico del gestore, anche in via di rivalsa.

#### **INFORMAZIONE E CONSULTAZIONE DELLA POPOLAZIONE**

Il rapporto di sicurezza (assieme allo studio di sicurezza integrato) deve essere reso accessibile alla popolazione interessata; tuttavia la Regione, su richiesta del gestore, può vietare la diffusione di alcune informazioni riservate di carattere industriale, commerciale, personale o che si riferiscono alla pubblica sicurezza o alla difesa nazionale.

Il Comune, ove è localizzato lo stabilimento soggetto a notifica, è tenuto a portare a conoscenza della popolazione le informazioni fornite dal gestore relative alle misure di sicurezza da adottare e le norme di comportamento da osservare in caso di incidente. Tali notizie vanno pubblicate ad intervalli regolari, tenendo conto che l'intervallo massimo di ri-diffusione delle informazioni alla popolazione non può, in nessun caso, essere superiore a cinque anni.

La popolazione, oltre al diritto a ricevere adeguate informazioni, ha diritto a partecipare ad alcune attività concernenti la prevenzione del rischio di incidenti rilevanti, tra le quali:

- a) l'elaborazione dei progetti relativi a nuovi stabilimenti;
- b) le modifiche relative agli stabilimenti, quando incidono sulla pianificazione del territorio;
- c) la creazione di nuovi insediamenti e infrastrutture attorno agli stabilimenti esistenti.

Questo diritto di partecipazione si sostanzia nell'opportunità di esprimere il proprio parere nell'ambito del procedimento di formazione dello strumento urbanistico o del procedimento di valutazione di impatto ambientale; le modalità, con cui va esercitato questo diritto, sono stabilite dalle Regioni o dal Ministro dell'Ambiente, secondo le rispettive competenze, eventualmente utilizzando la Conferenza dei servizi con la partecipazione dei rappresentanti istituzionali, delle imprese, dei lavoratori e della società civile.

Valentina Vattani