

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

COMMISSIONI 10^a e 13^a RIUNITE

(10^a - Industria, commercio, turismo)

(13^a - Territorio, ambiente, beni ambientali)

2° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI GIOVEDÌ 1° OTTOBRE 1992

**Presidenza del Presidente della
13^a Commissione permanente GOLFARI**

INDICE

Disegni di legge in sede deliberante

«Modifiche al decreto del Presidente della
Repubblica 17 maggio 1988, n. 175, relativo
ai rischi di incidenti rilevanti connessi con
determinante attività industriali» (500)

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE	Pag. 2, 7, 8
DE COSMO (DC)	7
PROCACCI (Misto-Verdi), relatore per la 13 ^a Commissione	2

I lavori hanno inizio alle ore 9,30.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

«Modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 17 maggio 1988, n. 175, relativo ai rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali» (500)

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 17 maggio 1988, n. 175, relativo ai rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali».

Prego la senatrice Procacci di riferire per la 13 Commissione sul disegno di legge.

PROCACCI, *relatore per la 13^a Commissione*. Signor Presidente, onorevole rappresentante del Governo, colleghi, siamo oggi chiamati a discutere sulle proposte di modifica di quella che potremmo definire la direttiva Seveso, ad elaborare una riforma di questa normativa. Credo che la nostra discussione sia importante ed urgente perchè nasce da un primo bilancio dell'applicazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 175 del 1988, che recepiva la direttiva europea n. 82/501 del 24 giugno 1992.

Il decreto n. 175 era orientato in due direzioni: da una parte verso la definizione e il censimento delle aziende a rischio, prevedendo la dichiarazione alle regioni e la notifica a livello centrale; dall'altra parte tendeva a verificare le condizioni di sicurezza degli impianti per le ricadute del rischio sulla popolazione e sull'ambiente. Successivamente a questo provvedimento del 1988 fu emanato un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che riguardava una parte del decreto n. 175, cioè l'applicazione dell'articolo 12, e prevedeva indicazioni per un processo di standardizzazione della dichiarazione e soprattutto norme generali sulla sicurezza degli impianti.

Dopo quattro anni ci troviamo tutti quanti, non solo io come relatore, ma lo stesso Governo e i colleghi che hanno presentato delle proposte di modifica, a dover constatare l'estrema difficoltà se non l'impossibilità dell'applicazione di queste norme, per una serie di motivi che analizzerò con maggiore precisione all'interno di una sorta di analisi comparata delle varie proposte di modifica.

Riassumendole, possiamo schematizzarle come segue: è inefficace lo schema di istruttoria, cioè il procedimento di classificazione degli impianti e di verifica delle condizioni di sicurezza; è farraginoso perchè prevede molteplicità e sovrapposizioni di competenze, l'accavallarsi di organi tecnici, concerti di troppi Ministeri, tempi lunghissimi o

addirittura indefinibili per la conclusione del processo istruttorio. Inoltre non c'è personale sufficiente, il che è una delle pecche maggiori: il Ministero dell'ambiente per un compito di così grande rilevanza, dispone di quattro funzionari tecnici e di cinque consulenti esterni.

C'è inoltre confusione di ruoli degli organici tecnici (mi riferisco al CNR, all'Istituto superiore di sanità, al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, all'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza sul lavoro) che hanno una potenzialità massima di istruttoria inferiore a 5-10 per anno. Consapevole della gravità di questa situazione il ministro dell'ambiente Ruffolo, dopo una seduta alla Camera dei deputati in cui definì il decreto n. 175 un autentico labirinto senza uscite, propose una modifica dello stesso decreto sulla base del principio che è possibile governare il rischio industriale soltanto portando a termine le istruttorie e quindi disponendo di personale sufficiente e preparato. Il Ministro si muoveva quindi su una linea di ragionevolezza che teneva ben presente le caratteristiche del problema. In questo senso si sono orientati due progetti di modifica presentati alla Camera e al Senato prima della conclusione della passata legislatura, di cui uno del nostro collega Cutrera. Tuttavia, nella consapevolezza che si andava ormai verso la conclusione della X Legislatura, la Commissione ambiente della Camera approvò un ordine del giorno con cui si impegnava il Governo, attraverso il Ministro dell'ambiente, a predisporre un provvedimento urgente di modifica della normativa.

Da allora si sono susseguiti una serie di decreti-legge: quello del 7 gennaio 1992, n. 4, reiterato due volte, prevedeva misure di snellimento e di chiarimento della procedura e attraverso di esso si sono potute avviare nuove istruttorie per 40 impianti e si sono potuti porre termini precisi per le istruttorie per 168 impianti. Purtroppo il decreto-legge non è stato convertito nei termini costituzionali, e pertanto è tornata in vigore la normativa di quattro anni fa, che possiamo tranquillamente definire vecchia.

Stando a dati molto recenti, del 25 maggio di quest'anno, risultano notifiche presentate a 211 stabilimenti per 708 impianti; sono state avviate soltanto 21 istruttorie relative a 168 impianti e di queste 12 aspettano la conferenza di servizio, che è un passaggio importantissimo per poter terminare l'istruttoria, 4 soltanto hanno terminato la conferenza e 5 sono in attesa della conclusione. Ma nessuna istruttoria è stata definitivamente conclusa e da questo punto di vista possiamo dire che la situazione delle analisi della sicurezza degli impianti a rischio nel nostro paese è esattamente quella del 1976, prima dell'incidente di Seveso.

Non voglio qui entrare troppo nei particolari, ma anche per quel che riguarda le regioni e il ruolo che dovrebbero svolgere la situazione è molto negativa. Ho accluso alla relazione scritta che ho consegnato alla segreteria della Commissione una serie di cartine che ho avuto attraverso la collaborazione del Ministero dell'ambiente, nelle quali sono rappresentate le aree regionali sia per quanto riguarda la notifica, sia per quanto riguarda la dichiarazione, cioè il rapporto diretto con la regione. Vi sono alcune regioni, soprattutto nel Sud, dove la presenza dell'industria a rischio è addirittura non definita e ci si muove in una situazione di non conoscenza del problema. Solo tre regioni hanno legiferato, sette sono i progetti in discussione a livello locale.

In un ambito così preoccupante si collocano le proposte di modifica, naturalmente a partire dal disegno di legge n. 500, presentato dal Governo, il disegno di legge n. 382, presentato dal senatore Cutrera e da altri senatori, il disegno di legge n. 262, presentato dal senatore Cherchi e da altri senatori, il disegno di legge n. 626, presentato dal senatore Molinari e da altri senatori.

Cominciamo a vedere quali sono i punti cardine di queste proposte; molti sono presenti in tutti i disegni di legge, a significare un consenso su certi nodi fondamentali che occorre rivedere.

Tutte le proposte di modifica avanzano la proposta di snellimento dall'istruttoria. Lo stesso Ministero dell'ambiente è estremamente critico nei confronti della previsione del decreto del Presidente della Repubblica n. 175 in materia di istruttoria.

Richiamo la vostra attenzione sulla mappa contenuta in una delle ultime pagine della relazione scritta e che rappresenta le fasi dell'istruttoria così come furono stabilite nella normativa di quattro anni fa. Potete agevolmente notare la macchinosità dei passaggi e la funzione, quasi di «passacarte» - direi - sia del Ministero dell'ambiente sia del Ministero della sanità; vi è inoltre una farraginosità determinata dalla compresenza dei pareri di quattro organi tecnici. Soprattutto, la richiesta di informazioni complementari al fabbricante è un elemento che rimette in discussione tutto il processo dell'istruttoria: attraverso l'acquisizione di dati nuovi, senza la definizione di alcun termine, rischiamo di rimandare (come già è avvenuto) sempre daccapo questo passaggio fondamentale. È una sorta di perverso gioco dell'oca.

Il disegno di legge del Governo propone un meccanismo più veloce, con tempi meglio definiti. Esso prevede una sorta di preistruttoria da condurre al livello dei Ministeri dell'ambiente e della sanità, la trasmissione contemporanea degli atti al responsabile dell'istruttoria e agli organi tecnici; entro tempi precisi in ogni fase dell'iter, soprattutto per quanto attiene alla richiesta di informazioni supplementari al fabbricante. A volte, leggendo il decreto del Presidente della Repubblica n. 175, ma anche i dati riguardanti la situazione aggiornata delle istruttorie a livello locale, si ha l'impressione che un meccanismo così tanto complesso sia stato ideato proprio per non permettere di giungere alla fine delle istruttorie.

Vorrei tuttavia dar conto di una mia perplessità in merito ad una proposta che si ritrova nei disegni di legge di modifica. Mi riferisco alla seconda conferenza di servizi, nella quale intervengono tutti gli organi interessati. La prima conferenza di servizi ha il compito di accorpate tutti i dati, ma si prevede che ve ne possa essere un'altra nel caso di omissioni o anche di latitanze. In via di principio non sono d'accordo su questo ulteriore passaggio, perchè mi sembra che esso rappresenti quasi una legittimazione della non presenza nel primo passaggio, con un allungamento dei tempi notevole. È opportuno sottolineare, comunque, che nelle proposte di modifica Cutrera e altri, Molinari e altri e Chierchi e altri, si prevede che alla seconda conferenza di servizi partecipino anche degli organi consultivi. Quindi vi è un passaggio immediato dalla relazione finale redatta dalla conferenza ai Ministeri interessati dell'ambiente e della sanità.

Un elemento importante nel disegno di legge governativo è la definizione dei compiti e dei campi di interesse degli organi tecnici; se così non fosse daremmo luogo a sovrapposizioni che risulterebbero dispersive ai fini del processo che ci interessa.

Lo stesso disegno di legge governativo propone - in modo molto razionale - direi - l'unificazione dell'istruttoria nel caso che uno stabilimento sia soggetto sia all'obbligo della notifica sia a quello della dichiarazione. Dal punto di vista concettuale oltre che procedurale è molto corretto e contrasta quella che era una delle peggiori impostazioni del decreto n. 175, che si basava sulla visione statica dell'impianto. In realtà occorre considerare lo stabilimento come un'area sinergica in cui vi possono essere zone a rischio, stabilimenti nello stabilimento e così via, in modo da conoscere gli effetti combinati, il «domino», prodotti dai vari elementi. Insomma, dobbiamo avere una visione globale, anche per quanto riguarda la pericolosità, delle misure di sicurezza da adottare.

Un altro denominatore comune dei provvedimenti è il potenziamento del personale il quale - lo voglio raccomandare - deve essere adeguato non solo numericamente, bensì anche dal punto di vista della agibilità e della competenza specifica.

Accanto a questi elementi fondamentali comuni, nelle proposte di modifica si rilevano elementi di differenziazione. Ad esempio, a proposito del ricorso che il fabbricante può presentare al termine dell'istruttoria: è, questo, un ricorso che azzerava tutto il procedimento. Purtroppo il disegno di legge governativo non contempla l'eventualità dell'abrogazione del ricorso, analogamente alle ipotesi di iniziativa parlamentare (la proposta Chierchi, ad ogni modo, non prevede assolutamente questa possibilità di passaggi successivi). Come relatore sento severamente l'importanza di questo punto e la necessità che sia abrogato l'istituto del ricorso.

Altro elemento che non è trattato da tutte le proposte di modifica è quello delle informazioni. Mi sembra paradossale che un sindaco non riceva la comunicazione ufficiale (come del resto le USL interessate) della presenza di impianti a rischio nel territorio del comune. Vi è quindi, innanzitutto, l'esigenza di informare la popolazione interessata; in secondo luogo è opportuno che siano informati anche i lavoratori dell'impianto, nonché, ad un terzo livello, tutti i cittadini. Il disegno di legge Cutrera ed altri propone l'introduzione di una scheda di informazione come quella prevista dal contratto nazionale di lavoro sottoscritto nel 1984 dai sindacati dei chimici.

Altro punto importante presente nelle proposte firmate dai senatori Cutrera e altri e Molinari e Maisano Grassi è la revisione dei valori per stabilire l'appartenenza alle classi di rischio. Attualmente ci si trova di fronte ad una preponderanza di impianti appartenenti alla classe «B1», soggetti all'obbligo di dichiarazione completa, rispetto a quelli appartenenti alla classe «C». Io credo che potremmo operare uno snellimento facendo maggiore chiarezza all'interno delle norme scritte nel decreto n. 175; potremmo agire sul decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 31 marzo 1989 tenendo ferme le soglie esistenti per le sostanze cancerogene, ma inserendo le sostanze comburenti ed innalzando le soglie delle sostanze esplosive e tossiche.

C'è ancora da affrontare il problema dei rischi connessi alle infrastrutture. Molti poli industriali del nostro paese sono stati infatti costruiti a ridosso di centri abitati (spesso abusivi): a volte sono attraversati addirittura da linee ferroviarie. Non desidero comunque dilungarmi troppo nella mia esposizione ma raccomando ai colleghi la lettura del materiale pervenuto dal Ministero dell'ambiente che riguarda questo argomento. Spesso gli scali merci sono ubicati al centro delle città e sono vere e proprie stazioni di stoccaggio, con conseguenze incalcolabili e gravissime per la sicurezza di tutti.

Il Ministero dell'ambiente ha sottolineato ripetutamente in alcuni suoi studi l'inaccettabilità e la inammissibilità delle presenze, in aree esposte al rischio di incidenti, di infrastrutture civili e residenze. Con una relazione che definirei accorata e che raccomando vivamente alla vostra lettura, si parla della opportunità di adottare immediatamente misure precauzionali (in attesa che al più presto - come mi auguro - porteremo a termine il nostro lavoro) finalizzate a minimizzare i rischi negli impianti. Per esempio, la diminuzione degli stoccaggi e il trasporto dei prodotti pericolosi via *pipe*; la riduzione o interruzione del traffico ferroviario, stradale e autostradale negli attraversamenti delle aree industriali più critiche; la delocalizzazione degli impianti e dei processi a maggior rischio.

So di toccare un punto un po' particolare; infatti, ho avuto modo di discutere in separata sede con alcuni colleghi che giudicano questo provvedimento difficoltoso e da rinviare nel tempo. È vero che non è facile intervenire, ma bisogna considerare che siamo fortemente in ritardo anche rispetto ai nostri *partners* europei i quali in molti casi hanno già trasferito alcuni poli industriali.

In Italia, soprattutto in alcune zone, esiste frequentemente un binomio fra industrializzazione e abusivismo edilizio. Ad esempio nei quartieri orientali di Napoli esiste un polo industriale che, come dimostra l'incidente del 1985, presenta una soglia altissima di pericolosità per la popolazione ivi residente. Paesi come la Francia, la Germania e l'Inghilterra hanno invece avviato il processo di delocalizzazione attraverso veri e propri trasferimenti degli impianti.

Il disegno di legge proposto dal senatore Cherchi pone chiaramente questa problematica laddove elenca le prescrizioni di intervento possibili, prevedendo il risanamento della attività industriale in corso d'esercizio; la sostituzione di una o più sostanze impiegate nel ciclo produttivo; la riconversione dell'attività industriale; il trasferimento dell'attività industriale; la possibilità di un vero e proprio contratto di programma che i Ministeri stabiliscono con il fabbricante e con gli enti locali competenti; la possibilità di incentivi nei casi di trasferimento dell'attività industriale; una norma che vincola gli strumenti urbanistici di nuova formazione ad indicare la quota parte riservata alle industrie a rischio, ponendosi il problema del blocco di nuovi insediamenti industriali al di fuori di queste zone. È prevista anche la possibilità che i cittadini possano rimettere in discussione la presenza di un impianto all'interno di un'area urbana, anche se ritenuto sufficientemente sicuro.

Questa indicazione del senatore Cherchi mi sta molto a cuore e, d'altra parte, non è altro che una anticipazione della terza modifica della direttiva Seveso che, tra l'altro, richiede agli Stati membri della

Comunità di stabilire una procedura sul *land use planning*, quindi sul problema dell'uso del territorio oggi affrontato (quando questo accade) solo a livello locale.

Nel concludere la mia relazione vorrei sottolineare l'importanza della acquisizione di tutti i dati concernenti il problema di cui ci stiamo occupando: il Ministero dell'ambiente ci ha aiutato notevolmente in questo, predisponendo un *dossier* in cui vengono ipotizzate le conseguenze di incidenti gravi nelle 18 aree a maggiore concentrazione industriale del nostro paese, da Genova a Mantova, a Marghera, a Ravenna, ad altre aree che purtroppo conosciamo. Sottolineo come i dati siano stati forniti da 76 aziende che hanno avviato questa operazione di notifica proprio in base al decreto del Presidente della Repubblica n. 175 del 1988. La stampa ha in parte anticipato questo *dossier* che io ho incluso nella mia relazione scritta poichè lo considero un elemento fondamentale di conoscenza. La città di Napoli, ad esempio, è divisa in varie zone nelle quali sono situati stabilimenti a rischio come Agip Covengas, Cleam Kuwait, Petrolchimica e Italcost: lascio a voi la lettura dei dati.

Lo studio del Ministero dell'ambiente è stato accusato di essere un esercizio teorico poichè valuta l'estensione dell'incidente partendo da modelli matematici. Personalmente ritengo che lo si possa considerare quasi ottimista in quanto esclude gli effetti sinergici degli incidenti e l'intervento di fattori climatici e ambientali come terremoti, alluvioni ed altri dissesti idrogeologici così frequenti nel nostro paese.

Vorrei sottolineare infine la condizione di grave rischio in cui si trovano i cittadini che vivono e lavorano nei centri interessati da impianti industriali. Questo problema, che è sempre più oggetto di elaborazioni scientifiche che ammoniscono circa i potenziali rischi per ampi settori del territorio nazionale, va tenuto presente: noi possiamo legiferare presto e bene senza aspettare, come spesso avviene nel nostro paese, catastrofi e eventi luttuosi che mettano le «ali» alla volontà del legislatore. La cultura della catastrofe non appartiene a nessuno di noi e dobbiamo quindi porci obiettivi precisi, spesso coraggiosi, da realizzare in tempi rapidi.

PRESIDENTE, Desidero esprimere apprezzamento per l'ampia relazione della senatrice Procacci.

DE COSMO. Desidero associarmi al presidente Golfari nell'esprimere l'apprezzamento ed il vivo compiacimento alla senatrice Procacci per l'ampia relazione, per la documentazione che ci ha fornito e anche per la chiarezza espositiva. Naturalmente come 10^a Commissione ci riserviamo di offrire il nostro contributo con la relazione del senatore Paire e poi nella discussione generale.

Tuttavia in questo momento devo rappresentare un'esigenza della Commissione industria nel suo complesso, che è convocata alle ore 10 per ascoltare il Ministro del tesoro nell'ambito di un'indagine conoscitiva sulle privatizzazioni. Avanzo pertanto al presidente Golfari la proposta formale di rinviare il seguito della discussione di questo provvedimento onde consentire a tutti i colleghi di partecipare all'importante incontro con il Ministro del tesoro.

PRESIDENTE. Anche la 13^a Commissione è convocata alle ore 10.
Accolgo quindi la proposta del senatore De Cosmo.
Il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 10.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTTESSA MARISA NUDDA