

$$\frac{A_{12}}{408}$$

Paolo Ceci · Antonio Fardelli · Claudia Cafaro
Marzia De Gregorio · Monica Favaroni
Elena Floridi · Nicoletta Valeria Trotta

L'attuazione della direttiva Seveso in Italia

Il decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334
e le successive modifiche e integrazioni



Copyright © MMXII
ARACNE editrice S.r.l.

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

via Raffaele Garofalo, 133/A-B
00173 Roma
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-4855-9

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: giugno 2012

Assai più giova che i fervidi
consigli, una grande prudenza
ai grandi perigli.

Pietro Metastasio

Indice

- 11 *Presentazione*
- 13 *Premessa metodologica*
- 15 **Capitolo I**
Il quadro normativo di riferimento in materia di controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose (Direttiva Seveso)
 - 1.1. La direttiva 96/82/CE e s.m.i., 15
- 31 **Capitolo II**
L'applicazione della Direttiva Seveso in Italia
 - 2.1. Il D.Lgs. 334/99 e s.m.i., 31
 - 2.2. Particolari attività industriali soggette al D.Lgs. 334/99 e s.m.i., 62
- 65 **Capitolo III**
Il monitoraggio degli stabilimenti a rischio di incidente rilevante
 - 3.1. L'inventario nazionale, 65
 - 3.2. Le banche dati europee ed internazionali, 69

73 **Capitolo IV**

Le misure di controllo

- 4.1. Le Istruttorie Tecniche, 74
- 4.2. Le Verifiche Ispettive, 77

81 **Capitolo V**

Le Verifiche ispettive di competenza statale

- 5.1. Le linee guida per la conduzione delle verifiche ispettive, 82

85 **Capitolo VI**

Sviluppi futuri

- 6.1. Il *Globally Harmonized System* per la classificazione delle sostanze pericolose, 85
- 6.2. La review della direttiva 96/82/CE, 92
- 6.3. La proposta di nuova direttiva, 96

97 **Capitolo VII**

Il rischio industriale a livello internazionale – OECD e UNECE

- 7.1. Il *Working Group on Chemical Accidents* dell'OECD, 97
- 7.2. La Convenzione sugli effetti degli incidenti industriali transfrontalieri dell'UNECE, 99

103 **Bibliografia**

Principali pubblicazioni d'interesse

- Principali pubblicazioni nazionali di interesse, 103
- Pubblicazioni nazionali ed internazionali di carattere istituzionale, 107

109 *Appendice A*
La normativa d'interesse

Normativa Comunitaria, 109
Normativa Nazionale, 110

113 *Appendice B*
Il D.Lgs. 334/99 così come modificato dal D.Lgs. 238/05
Il testo coordinato

197 *Gli Autori*

Presentazione

L'Istituto sull'Inquinamento Atmosferico del Consiglio Nazionale delle Ricerche oltre alle attività di ricerca e trasferimento tecnologico è impegnato in numerosi progetti nazionali e internazionali finalizzati, tra l'altro, a trasferire alla Pubblica Amministrazione metodi e tecnologie innovative nei settori del monitoraggio e del controllo dell'inquinamento atmosferico, delle emissioni industriali, della valutazione delle criticità ambientali e dei fattori di antropizzazione, nonché della gestione ed elaborazione del dato ambientale. In tale ambito, da tempo l'Istituto fornisce supporto tecnico-scientifico al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare in relazione alle problematiche connesse all'attuazione della Direttiva IPPC in materia di prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento, e al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose di cui alla Direttiva Seveso.

Sulla base di tali esperienze il presente volume rappresenta un naturale momento di divulgazione e condivisione delle conoscenze acquisite in materia di controllo e prevenzione dei pericoli di incidente rilevante connessi con determinate sostanze pericolose; in particolare esso costituisce il primo elemento di un percorso di presentazione della normativa di tale settore, che vedrà la pubblicazione di ulteriori volumi destinati sia alla divulgazione che all'approfondimento di tematiche specifiche, e pertanto destinati sia ai cultori della materia che ai professionisti del settore, interessati ad acquisire una maggior conoscenza della norma e della sua applicazione.

Ing. Nicola Pirrone
Direttore dell'Istituto
sull'Inquinamento Atmosferico

Premessa metodologica

Il presente volume intende essere una guida semplice e pragmatica per tutti coloro che vogliono o debbano confrontarsi per la prima volta con la normativa italiana sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose, ovvero la famigerata direttiva Seveso.

Nel volume verranno forniti gli elementi generali discendenti dalla direttiva europea, oramai giunta alla sua seconda edizione, e della relativa normativa italiana di recepimento. Di quest'ultima in particolare verrà presentata un'illustrazione che tiene conto dei decreti attuativi e delle circolari interpretative pubblicate, ovvero degli altri atti di indirizzo e coordinamento ad oggi utilizzati. Verranno inoltre presentati alcuni casi tipo, appositamente costruiti al fine sia di una esemplificazione pratica della verifica di assoggettabilità di un dato stabilimento alla normativa di settore, che di una evidenziazione di situazioni di specifico interesse o di aspetti di particolare complessità tecnico-normativa.

In considerazione della valenza volutamente “divulgativa” del volume il ricorso a puntuali riferimenti normativi è stato volutamente e fortemente limitato.

Il volume presenta inoltre alcune riflessioni in merito ai potenziali sviluppi della normativa a livello comunitario, anche alla luce delle attività in corso a livello europeo ed internazionale.

Infine il volume riporta in appendice la normativa vigente in materia di controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose, corredata dei riferimenti utili per il suo reperimento.

Si invita pertanto il lettore, sia esso interessato in qualità di gestore di una potenziale installazione Seveso che come parte del sistema di controllo e prevenzione pubblico o come “semplice” cultore della materia, ad utilizzare il presente manuale come uno strumento, si spera utile, per lo studio e l’analisi dell’applicazione della direttiva Seveso in Italia.

Il quadro normativo di riferimento in materia di controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose (Direttiva Seveso)

Nel presente capitolo verranno illustrati i principi generali, gli istituti e gli obblighi sanciti dalla normativa comunitaria vigente ovvero la direttiva 96/82/CE, così come integrata e modificata dalla decisione 98/433/CE e dalla direttiva 2003/105/CE (qui, come nel resto del testo, si rimanda all'appendice per i riferimenti puntuali della norma).

1.1. La direttiva 96/82/CE e s.m.i.

A seguito di alcuni gravi incidenti verificatisi, nel corso degli anni '70 nell'industria europea e mondiale, l'Unione Europea nel 1982 emanò la direttiva 82/501/CEE del Consiglio del 24 giugno 1982, finalizzata alla prevenzione di incidenti rilevanti che si potessero verificare in determinate attività industriali.

La direttiva prese il nome di “direttiva Seveso” in relazione alla fuoriuscita di diossina dagli impianti della ditta I.C.M.E.S.A., che nel luglio del 1976 contaminò i territori dei comuni di Meda, Cesano Maderno, Desio e Seveso, quest'ultimo in maniera maggiore poiché im-

mediatamente a ridosso degli impianti. Tale evento per la sua drammaticità, estensione e durata degli interventi di emergenza, bonifica e ripristino, colpì talmente l'opinione pubblica da essere associato alla direttiva, seppur emanata sei anni dopo l'incidente.

Quattordici anni dopo l'emanazione, la direttiva 82/501/CEE fu abrogata e sostituita dalla direttiva 96/82/CE del Consiglio del 9 dicembre 1996, che mise a frutto le esperienze maturate, nonché il progresso delle conoscenze e delle tecniche del settore. La direttiva 96/82/CE prese il nome di "direttiva Seveso II", ed ora, dopo quasi quindici anni e dopo un emendamento apportato con la direttiva 2003/105/CE, è nota semplicemente come direttiva Seveso.

Molti sono i principi e gli obblighi sanciti e disciplinati dalla direttiva 96/82/CE così come modificata dalla direttiva 2003/105/CE, che possono essere organizzati come segue:

- lo scopo;
- il campo di applicazione;
- le definizioni;
- le esclusioni;
- gli obblighi dei gestori;
- i compiti degli Stati Membri;
- gli organi di monitoraggio, consultazione e supporto della direttiva.

Nel seguito si fornisce una descrizione sintetica ma puntuale di ciascuno di tali elementi.

Lo scopo

Come in parte già anticipato, scopo della direttiva Seveso è quello di prevenire gli incidenti rilevanti che possono verificarsi in relazione alla presenza di determinate sostanze pericolose, ovvero, qualora non sia possibile prevenirli, limitarne o contenerne le conseguenze per l'uomo e per l'ambiente.

Il campo di applicazione

La direttiva si applica a tutti quegli stabilimenti in cui sono presenti, o possono essere presenti, determinate sostanze pericolose in quantità uguali o superiori a limiti di soglia prefissati.

In particolare in allegato alla direttiva è riportato un elenco di 34 sostanze o gruppi di sostanze e di 10 categorie di sostanze riconosciute pericolose ai sensi della direttiva Seveso, e per ognuna di esse sono indicati due differenti limiti di soglia per l'applicazione di diversi obblighi previsti dalla direttiva stessa. In appendice al presente volume è riportata la versione coordinata della norma italiana, il cui allegato I coincide esattamente con il vigente allegato I alla direttiva).

È doveroso evidenziare come la direttiva si applica a quegli stabilimenti in cui le sostanze espressamente elencate sono presenti o, sebbene non fisicamente presenti, ne è possibile o prevista la presenza, in quanto lo stabilimento è in possesso delle necessarie autorizzazioni e dispone degli "spazi" fisici (siano essi impianti, serbatoi, depositi o magazzini) idonei ad ospitare tali sostanze pericolose in quantitativi uguali o superiori ai limiti di soglia fissati dall'allegato I alla direttiva.

Tra le sostanze potenzialmente presenti debbono essere considerate anche quelle che si ritiene possano eventualmente essere generate in caso di perdita di controllo di un processo industriale, ovvero che non sono previste nella "normale" produzione industriale.

I due diversi limiti di soglia di cui all'allegato I alla direttiva sono associati a due distinte tipologie di obblighi che consentono di distinguere i cosiddetti stabilimenti *lower-tier* e *upper-tier*, ovvero gli stabilimenti a "basso rischio", per i quali i gestori debbono attuare determinati presidi e precauzioni, e quelli ad "alto rischio" per i quali i gestori, oltre a quanto previsto per i *lower-tier*, debbono adottare ulteriori "attenzioni" nonché una maggiore consapevolezza dei rischi potenziali ed una maggiore conoscenza delle misure da attuare in caso di emergenza.

Le definizioni

Come molte norme anche la direttiva Seveso riporta un proprio “alfabeto” fornendo una puntuale definizione di alcuni elementi. Nel dettaglio la direttiva Seveso riporta le definizioni di: stabilimento; impianto; gestore; sostanze pericolose; incidente rilevante; pericolo; rischio; deposito. In questa sede ci si soffermerà in particolare solo su quelle di maggior rilevanza ai fini dell’applicazione della direttiva stessa.

La direttiva definisce come stabilimento: *tutta l’area sottoposta al controllo di un gestore, nella quale sono presenti sostanze pericolose all’interno di uno o più impianti, comprese le infrastrutture o le attività comuni o connesse, dove per impianto si deve intendere un’unità tecnica all’interno di uno stabilimento, in cui sono prodotte, utilizzate, manipolate o depositate sostanze pericolose. Comprende tutte le apparecchiature, le strutture, le condotte, i macchinari, gli utensili, le diramazioni ferroviarie particolari, le banchine, i pontili che servono l’impianto, i moli, i magazzini e le strutture analoghe, galleggianti o meno, necessari per il funzionamento dell’impianto*; di fatto per stabilimento Seveso si devono intendere tutte le aree di proprietà di un unico gestore, ovvero da esso controllate, nelle quali la somma delle relative quantità delle sostanze pericolose ivi presenti costituisce il quantitativo per la verifica dell’assoggettabilità al decreto.

Per gestore la direttiva definisce: *la persona fisica o giuridica che gestisce o detiene lo stabilimento o l’impianto ovvero la persona cui è stato delegato, ove ciò è previsto dalla legislazione nazionale, un potere economico determinante in relazione al funzionamento tecnico dello stabilimento o dell’impianto*; vale a dire colui o coloro, se riferito ad un organo di controllo quale ad esempio un consiglio di amministrazione, che controllando lo stabilimento hanno informazioni degli eventuali rischi potenziali associati agli impianti ed hanno la capacità e la facoltà di intervento finanziario e tecnico per garantirne la sicurezza.

Per quanto attiene alla definizione di sostanze pericolose la diretti-

va definisce: *sostanze, miscele o preparazioni elencate nell'allegato I, parte 1, o rispondenti ai criteri fissati nell'allegato I, parte 2, che sono presenti come materie prime, prodotti, sottoprodotti, residui o prodotti intermedi, ivi comprese quelle che possono ragionevolmente ritenersi generate in caso di incidente*; per quanto attiene a tale definizione si rimanda a quanto già esposto in merito al campo di applicazione della direttiva.

La direttiva definisce come incidente rilevante: *un evento quale un'emissione, un incendio o un'esplosione di grande entità, dovuto a sviluppi incontrollati che si verificano durante l'attività di uno stabilimento soggetto alla presente direttiva e che dia luogo ad un pericolo grave, immediato o differito, per la salute umana e/o per l'ambiente, all'interno o all'esterno dello stabilimento, e in cui intervengano una o più sostanze pericolose*; in merito a tale definizione è bene osservare che a fronte di una descrizione generale la direttiva sancisce, all'articolo 15, che gli Stati Membri debbono informare la Commissione europea in merito al verificarsi di incidenti rilevanti che abbiano le caratteristiche di cui all'allegato VI, ciò di fatto determina una definizione puntuale di quegli eventi che devono essere considerati rilevanti, ovvero, in termini sintetici:

- ogni incendio o esplosione o emissione accidentale di sostanza pericolosa implicante un quantitativo almeno pari al 5% della quantità limite prevista alla colonna 3 dell'allegato I;
- ogni incendio o esplosione o emissione accidentale di sostanza pericolosa che determini una delle seguenti conseguenze:
 - conseguenze per le persone o i beni (decessi, ferimenti, evacuazioni ed interruzioni di servizi pubblici);
 - conseguenze immediate per l'ambiente (habitat terrestri, di acque superficiali o marini e falde acquifere ed acque sotterranee);
 - danni materiali (allo stabilimento ed al suo esterno);
 - danni materiali transfrontalieri

Ai fini della puntuale individuazione delle conseguenze di cui al

precedente elenco, l'allegato VI alla direttiva riporta per ogni voce dell'elenco le specifiche caratteristiche in termini numerici facilmente riscontrabili (tali caratteristiche possono essere reperite tal quali nell'allegato VI al D.Lgs. 334/99 riportato in appendice).

In merito a tali descrizioni puntuali si osserva come in relazione ai danni materiali i limiti economici siano quantificati in ECU (la direttiva è stata pubblicata nel 1996), la cui conversione in EURO, per accordo tra gli Stati Membri e la Commissione europea è stata fissata in un rapporto 1:1; relativamente ai danni materiali allo stabilimento non vengono considerati quelli relativi alla perdita di immagine ed alla mancata produzione.

Dovrebbero inoltre essere notificati alla Commissione gli incidenti ed i "quasi incidenti" che, a parere degli Stati Membri, presentino un interesse tecnico particolare per la prevenzione degli incidenti rilevanti e per la limitazione delle loro conseguenze, ma che non rispondono ai criteri quantitativi di cui all'allegato VI alla direttiva, sopra sintetizzati.

Le esclusioni

Dal campo di applicazione della direttiva Seveso sono espressamente esclusi

- gli stabilimenti, gli impianti o i depositi militari;
- i pericoli connessi alle radiazioni ionizzanti (le sostanze ionizzanti non sono considerate sostanze pericolose *sensu* Seveso);
- il trasporto di sostanze pericolose e il deposito temporaneo intermedio su strada, per ferrovia, per idrovia interna e marittima o per via aerea, comprese le attività di carico e scarico ed il trasferimento da e verso un altro modo di trasporto alle banchine, ai moli o agli scali ferroviari di smistamento, al di fuori degli stabilimenti soggetti alla direttiva;
- il trasporto di sostanze pericolose in condotte comprese le stazioni di pompaggio al di fuori degli stabilimenti soggetti alla direttiva;