

Informazione su Ambiente e Sicurezza nelle attività a rischio di incidente rilevante

Autore:

In: Diritto amministrativo

ABSTRACT

Il presente contributo esamina le connessioni tra i principi enunciati dalla direttiva comunitaria 2003/4/CE del 28 gennaio 2003 in materia di informazione ambientale al pubblico e quelli disciplinati dalle direttive Seveso (direttiva 96/82/CE del Consiglio dell'Unione Europea del 9 dicembre 1996 (c.d. Seveso 2)[1] e la direttiva 2003/105/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2003 (c.d. Seveso 3)[2] in materia di sicurezza dei cittadini e dei lavoratori.

PREMESSA

Con la sentenza n.399 del 1 dicembre 2006, la Corte Costituzionale ha sancito il diritto di accesso del pubblico all'"informazione ambientale", come stabilito dal decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195 che ha recepito la direttiva comunitaria 2003/4/CE del Parlamento e del Consiglio del 28 gennaio 2003.

La direttiva "Seveso 2" stabilisce che le "informazioni alla popolazione" sulle misure di sicurezza da adottare e sulle norme di comportamento da osservare in caso di incidente rilevante siano fornite a tutte le persone che possono essere colpite da un incidente e che, a vario titolo, si trovano nelle zone ove sono ubicati stabilimenti industriali a rischio di incidente rilevante.

La direttiva "Seveso 3" enuncia il principio che l'esperienza e le conoscenze tecniche del personale che lavora in uno stabilimento a rischio sono indispensabili per l'elaborazione dei piani di emergenza e, pertanto, tutto il personale dello stabilimento, nonché le persone che potrebbero essere coinvolte, debbono essere informati in modo adeguato circa le misure e le azioni di sicurezza.

1) ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA 2003/4/CE SULL' INFORMAZIONE AMBIENTALE

Il decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195, che ha recepito la direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico - una o più persone, fisiche o giuridiche, e le associazioni, le organizzazioni o gruppi di persone fisiche o giuridiche -

all'informazione ambientale e alla sua diffusione, stabilisce i principi generali per garantire il diritto d'accesso all'informazione ambientale detenuta dalle autorità pubbliche e per definire, ai fini della più ampia trasparenza, i termini, le condizioni fondamentali e le modalità per il suo esercizio.

Ai sensi dell'art.2, per "informazione ambientale" deve intendersi qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica od in qualunque altra maniera concernente:

1) lo stato degli elementi dell'ambiente, quali l'aria, l'atmosfera, l'acqua, il suolo, il territorio, i siti naturali, compresi gli igrotopi, le zone costiere e marine, la diversità biologica ed i suoi elementi costitutivi, compresi gli organismi geneticamente modificati, e, inoltre, le interazioni tra questi elementi;

2) fattori quali le sostanze, l'energia, il rumore, le radiazioni od i rifiuti, anche quelli radioattivi, le emissioni, gli scarichi ed altri rilasci nell'ambiente, che incidono o possono incidere sugli elementi dell'ambiente, individuati al numero 1);

3) le misure, anche amministrative, quali le politiche, le disposizioni legislative, i piani, i programmi, gli accordi ambientali e ogni altro atto, anche di natura amministrativa, nonché le attività che incidono o possono incidere sugli elementi e sui fattori dell'ambiente di cui ai numeri 1) e 2), e le misure o le attività finalizzate a proteggere i suddetti elementi;

4) le relazioni sull'attuazione della legislazione ambientale;

5) le analisi costi-benefici ed altre analisi ed ipotesi economiche, usate nell'ambito delle misure e delle attività di cui al numero 3);

6) lo stato della salute e della sicurezza umana, compresa la contaminazione della catena alimentare, le condizioni della vita umana, il paesaggio, i siti e gli edifici d'interesse culturale, per quanto influenzabili dallo stato degli elementi dell'ambiente di cui al punto 1) o, attraverso tali elementi, da qualsiasi fattore di cui ai punti 2) e 3).

Per sensibilizzare maggiormente il pubblico alle questioni ambientali e migliorare la protezione dell'ambiente, le autorità pubbliche dovrebbero, se del caso, rendere disponibili e diffondere informazioni sull'ambiente nell'ambito delle loro funzioni, in particolare mediante le tecnologie di telecomunicazione

informatica e/o le tecnologie elettroniche, se disponibili.

In caso di minaccia imminente per la salute umana e per l'ambiente, causata da attività umane o dovuta a cause naturali, le autorità pubbliche, nell'ambito delle attività di protezione civile previste dalla legge 24 febbraio 1992, n.225

e s.m. e dalle altre disposizioni in materia, diffondono senza indugio le informazioni detenute che permettono, a chiunque possa essere colpito, di adottare misure atte a prevenire o alleviare i danni derivanti da tale minaccia (art.8, comma 5).

Con sentenza n. 399 del 1 dicembre 2006[3], la Corte Costituzionale ha stabilito che la disciplina delle informazioni in tema di ambiente non appartiene alla materia "tutela dell'ambiente", di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art.117, secondo comma, lettera s), Cost. ma si inserisce nel vasto ambito della tutela del diritto di accesso del pubblico ai documenti amministrativi. Ciò non vale tuttavia ad escludere la competenza legislativa dello Stato in materia, giacché l'accesso ai documenti amministrativi attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, di cui all'art.117, secondo comma, lettera m), Cost. In questo senso si esprime l'art.22, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n.241 e s.m.i. che fa salva "la potestà delle regioni e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela".

Dalla norma costituzionale e dalla legge statale citate emerge un sistema composito di tutela del diritto all'accesso, che si articola nella necessaria disciplina statale dei livelli essenziali e nella eventuale disciplina regionale o locale di livelli ulteriori. Su questi presupposti, la sentenza argomenta che si deve escludere che non spettasse allo Stato dare attuazione alla direttiva comunitaria 2003/4/CE in materia di informazione ambientale, proprio perché sullo Stato incombe il dovere di fissare i livelli essenziali di tutela, validi per l'intero territorio nazionale, anche in questo settore.

Con sentenza n. 5272 del 28 giugno 2006, il TAR Lazio[4] chiarisce che l'art. 3 del D.L.vo 19 agosto 2005, n. 195 ha introdotto una fattispecie speciale di accesso in materia ambientale, che si connota, rispetto a quella generale prevista nella legge n. 241 del 1990, per due particolarità: l'estensione del novero dei soggetti legittimati all'accesso ed il contenuto delle cognizioni accessibili. Sotto il primo profilo, viene precisato che le informazioni ambientali spettano a chiunque le richieda, senza necessità, in deroga alla disciplina generale sull'accesso ai documenti amministrativi, di dimostrare un suo particolare e qualificato interesse.

Quanto al secondo aspetto, la medesima disposizione estende il contenuto delle notizie accessibili alle «informazioni ambientali» assicurando, così, al richiedente una tutela più ampia di quella garantita dall'art. 22 della legge n. 241 del 1990, oggettivamente circoscritta ai soli documenti amministrativi già formati e nella disponibilità dell'Amministrazione.

Detta disciplina speciale della libertà d'accesso alle informazioni ambientali risulta, quindi, preordinata, in coerenza con le finalità della direttiva comunitaria di cui costituisce attuazione, a garantire la massima trasparenza sulla situazione ambientale e a consentire un controllo diffuso sulla qualità ambientale. Tale esigenza viene, in particolare, realizzata mediante la deliberata eliminazione, resa palese dal tenore letterale dell'art. 3, di ogni ostacolo, soggettivo od oggettivo, al completo ed esauriente accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente.

Con sentenza n. 294 del 7 febbraio 2007[5], il TAR Veneto ha chiarito che l'«informazione ambientale» può essere richiesta da qualsiasi persona fisica o ente «senza che questi debba dichiarare il proprio interesse», ad ogni Autorità pubblica che ne abbia possesso «in quanto dalla stessa prodotta o ricevuta o materialmente detenuta».

Nella sentenza in argomento, Il TAR Veneto precisa che «l'informazione ambientale prefigurata dalla legge è qualcosa di più e di diverso dal mero accesso agli atti, poiché, come precisato dalla giurisprudenza, a differenza di quanto avviene per l'ordinario diritto di accesso, in materia ambientale può essere richiesto alla P.A. anche l'elaborazione di dati in suo possesso (Cfr TAR Lazio, Sez.I, n. 4767/06 e n. 5272/06)».

2) ATTUAZIONE DELLE DIRETTIVE SEVESO IN MATERIA DI INFORMAZIONE DEI CITTADINI E DEI LAVORATORI SUL RISCHIO INDUSTRIALE

Il decreto legislativo 17 agosto 1999, n.334 - che ha recepito la direttiva 96/82/CE -, come modificato dal decreto legislativo 21 settembre 2005, n.238 - che ha recepito la direttiva 2003/105/CE -, stabilisce che il gestore degli stabilimenti a rischio di incidente rilevante deve adottare tutte le misure idonee a prevenire gli incidenti rilevanti e a limitarne le conseguenze per l'uomo e per l'ambiente nel rispetto delle normative vigenti in materia di sicurezza ed igiene del lavoro e di tutela della popolazione e dell'ambiente.

Il gestore dello stabilimento a rischio di incidente rilevante, infatti, deve fornire ai lavoratori adeguate informazioni sui rischi di incidente rilevante e sulle misure atte a prevenirli e a limitarne le conseguenze per l'uomo e per l'ambiente, distribuendo almeno: a) la scheda di informazione per i cittadini ed i lavoratori; b) le schede di sicurezza delle sostanze pericolose detenute; c) un estratto dei risultati dell'analisi e valutazione dei rischi di incidente rilevante; d) un estratto del piano di emergenza interno, differenziato in base alla funzione, posizione e ai compiti specifici affidati al lavoratore nel corso di un'eventuale emergenza (cfr. art. 4 del D.M.A.16 marzo 1998)[6].

Ai sensi del comma 4 dell'art.22, i Comuni devono "portare tempestivamente a conoscenza della popolazione le informazioni fornite dal gestore, eventualmente rese maggiormente comprensibili, fermo restando che tali informazioni dovranno includere almeno i contenuti minimi riportati nelle sezioni 1,2,3,4,5,6 e 7 della Scheda di informazione sui rischi di incidente rilevante per i cittadini e i lavoratori".

Le sopraccitate sezioni della scheda costituiscono i contenuti minimi di informazione da trasmettere alla popolazione che, a vario titolo, è presente nel Comune ove è ubicato lo stabilimento a rischio di incidente rilevante e contengono le notizie che riguardano lo stabilimento, il processo produttivo, le sostanze pericolose trattate e/o stoccate, le loro caratteristiche chimiche, fisiche e tossicologiche, gli eventi incidentali possibili, gli effetti di questi sull'uomo e sull'ambiente nonché i sistemi di prevenzione e le misure di protezione da adottare nelle zone a rischio.

Si evidenziano gli aspetti strettamente connessi tra l'informazione sui rischi di incidente rilevante per i cittadini (ad opera dei Comuni e secondo le linee guida emanate dal Dipartimento della Protezione Civile)[7] e per i lavoratori (a cura dei gestori d'intesa con i lavoratori) e l'attività di sperimentazione dei piani di emergenza interna ed esterna (PEI e PEE).

L'insieme degli elementi attinenti alle misure di protezione e di intervento a seguito di incidenti rilevanti deve essere specificamente pianificato (piano di emergenza interno), in modo da integrarsi con il piano di emergenza generale di stabilimento e, in particolare, con le parti relative alla sicurezza e igiene sui luoghi

di lavoro e alla protezione dell'ambiente.

Le misure di protezione e di intervento per controllare e contenere le conseguenze di un incidente devono essere individuate sulla base delle informazioni e dei risultati delle analisi dei termini di sorgente e degli scenari incidentali, così come previste nelle attività di valutazione dei rischi. A tal fine, devono essere valutate le conseguenze dei possibili incidenti rilevanti, sia sugli impianti, sia sul personale, sulla popolazione esterna e sull'ambiente; per individuare gli elementi che consentano l'elaborazione del piano di emergenza, sia interno, sia esterno.

Il PEI deve assicurare la gestione dell'emergenza interna in termini di:

a)

contenimento e controllo dell'incidente al fine di rendere minimi gli effetti, e limitazione dei danni alle persone, all'ambiente e all'impianto;

b)

messa in opera delle misure necessarie per la protezione degli addetti e dell'ambiente e dagli effetti dell'incidente rilevante;

c)

comunicazione delle necessarie informazioni alla popolazione, ai servizi di emergenza ed alle autorità locali competenti.

La predisposizione de piani di emergenza esterni (PEE) è una disposizione fondamentale della "Seveso 2"; tali piani devono essere riesaminati, sperimentati e, se necessario, riveduti ed aggiornati, previa consultazione della popolazione, dal prefetto ad intervalli appropriati e, comunque, non superiori a tre anni.

Nei piani di emergenza esterni devono figurare non solo informazioni sulle misure di intervento interne ed esterne ma anche le disposizioni adottate per fornire alla popolazione informazioni specifiche relative all'incidente e al comportamento da adottare. Inoltre, tra le informazioni che devono essere contenute nei piani di emergenza esterni figurano anche le disposizioni intese a garantire che siano informati i servizi di emergenza di altri Paesi in caso di incidenti rilevanti che potrebbero avere conseguenze transfrontaliere.

Le suddette linee guida per l'informazione alla popolazione sul rischio industriale, predisposte dal Dipartimento della Protezione Civile in collaborazione con i ministeri competenti e con le regioni, hanno lo scopo di fornire suggerimenti utili per il Sindaco per la gestione dell'informazione alla popolazione sia per gli aspetti preventivi che per quelli in emergenza.

L'obiettivo prioritario dell'informazione è quello di rendere consapevoli i cittadini dell'esistenza del rischio industriale e della possibilità di mitigare le conseguenze di un incidente rilevante attraverso i comportamenti di autoprotezione e con l'adesione tempestiva alle misure di sicurezza previste dai piani di emergenza e dalla scheda di informazione divulgata dal Comune; ciò contribuisce a facilitare la gestione del territorio in caso di emergenza.

3) CONCLUSIONI

Il diritto del pubblico all'informazione ambientale e il diritto all'informazione sulla sicurezza dei cittadini e dei lavoratori potenzialmente coinvolti costituiscono aspetti fondamentali imprescindibili per il successo della gestione delle azioni da intraprendere nel caso in cui si verifichi un incidente..

La corretta informazione dei cittadini e dei lavoratori costituisce il presupposto per l'esercizio dei diritti espressamente riconosciuti dalla normativa nazionale emanata in recepimento di direttive comunitarie.

Ing. Concetto APRILE[8]

[1]

La **direttiva 96/82/CE** del Consiglio dell'Unione Europea del 9 dicembre 1996 è stata recepita con il decreto legislativo 17 agosto 1999, n.334 recante "Attuazione della direttiva 96/82/CE relativa al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose".

[2]

La **direttiva 2003/105/CE** del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2003 (in GUCE del 31 dicembre 2003) è stata recepita con il decreto legislativo 21 settembre 2005, n.238 recante “modifica della direttiva 96/82/CE sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose”.

[3] Sentenza nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt.3,4,5,8 e 12 del decreto legislativo 19 agosto 2005, n.195, promosso con ricorso della regione Friuli Venezia Giulia.

[4] Sentenza sul ricorso n.3877/06 proposto contro l’E.N.E.A. e il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare.

[5] Sentenza sul ricorso n. 1881/06, proposto dal Comitato Bassopolesano Antiterminal, contro la Regione Veneto.

[6] Per lavoratori si intendono i “lavoratori in situ” di cui al decreto del Ministro dell’ambiente 16 marzo 1998 (in GU

n.74 del 30 marzo 1998) recante” Modalità con le quali i fabbricanti per le attività industriali a rischio di incidente rilevante devono procedere all’informazione, all’addestramento e all’equipaggiamento di coloro che lavorano in situ”

[7] Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 febbraio 2007(in S.O. n.58 alla G.U.n. 53 del 5 marzo 2007) recante “ Linee guida per l’informazione alla popolazione sul rischio industriale”.

[8]

Dirigente Area Rischi Industriali - Ministero Interno - Dipartimento dei Vigili del Fuoco, Soccorso Pubblico e Difesa Civile

Le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero dell’Autore e non hanno carattere impegnativo per l’Amministrazione di appartenenza.

<https://www.diritto.it/informazione-su-ambiente-e-sicurezza-nelle-attivita-a-rischio-di-incidente-rilevante/>