

IL PIANO DI EMERGENZA INTERNO PER GLI IMPIANTI DI STOCCAGGIO E LAVORAZIONE DEI RIFIUTI, DI CUI ALL'ART. 26-BIS DELLA LEGGE 01/12/2018 N. 132

Edoardo Galatola, Caterina Paoletta
Sindar, Corso Archinti 35, 26900 Lodi, sindar@sindar.it

La Legge 1 dicembre 2018, n. 132 ha convertito in legge, con modificazioni, il decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante "disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate." La legge, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale Italiana del 3 dicembre 2018, n. 281 è entrata in vigore a far data dal 4 dicembre 2018.

Inserito tra altri argomenti disparati e avulsi, l'art. 26-bis introduce obblighi relativi al Piano di emergenza interno per gli impianti di stoccaggio e lavorazione dei rifiuti. In base a questa disposizione i gestori di questi impianti, esistenti o di nuova costruzione, hanno l'obbligo di:

- predisporre un piano di emergenza interna entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore, ovvero entro il 4 marzo 2019.
- trasmettere al prefetto competente per territorio tutte le informazioni utili per l'elaborazione del piano di emergenza esterna

Di conseguenza il Prefetto, d'intesa con le Regioni e con gli Enti locali interessati, predispone il piano di emergenza esterna all'impianto e ne coordina l'attuazione.

Il provvedimento, certamente adottato sulla scia dell'intensificarsi del problema dei roghi dolosi di rifiuti, segue l'istituzione del Protocollo di intesa che istituisce in via sperimentale il "Piano d'azione per il contrasto dei roghi dei rifiuti" tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri e la Regione Campania. Un altro riferimento utile è la Circolare ministeriale del MATTM recante "Linee guida per la gestione operativa degli stoccaggi negli impianti di gestione dei rifiuti e per la prevenzione dei rischi" del 15/3/2018. Si segnala infine, in quanto attinente, il D.Lgs. Governo 30 maggio 2008, n. 117 "Attuazione della direttiva 2006/21/CE relativa alla gestione dei rifiuti delle industrie estrattive e che modifica la direttiva 2004/35/CE."

La particolarità delle norme contenute nell'art. 26-bis Legge 132/2018 è data dal linguaggio adottato, mutuato dai pericoli di incidenti rilevanti e segnatamente dal D.Lgs. 105/2015. Ciò, però, senza alcun riferimento diretto, né al D.Lgs. 105/2015, né al D.Lgs. 81/2008 sulla sicurezza e igiene del lavoro.

Poiché nella stragrande maggioranza dei casi gli stabilimenti oggetto dell'obbligo, ovvero gli stoccaggi e gli impianti di lavorazione rifiuti, non rientrano nel campo di applicazione del D.Lgs. 105/2015, ciò comporta una serie di difficoltà interpretative e attuative.

Innanzitutto il campo di applicazione è circoscritto agli impianti di stoccaggio e lavorazione dei rifiuti, senza precisazioni sulla pericolosità. Ne consegue che è da presumere siano escluse le discariche (anche se spesso i roghi hanno interessato proprio questa fattispecie) autorizzate, di cui al D. Lgs. 36/2003 (all'art. 2 comma 1 lett. g) per "discarica" si intende l'area adibita a smaltimento dei rifiuti mediante operazioni di deposito sul suolo o nel suolo, compresa la zona interna al luogo di produzione dei rifiuti adibita allo smaltimento dei medesimi da parte del produttore degli stessi, nonché qualsiasi area ove i rifiuti sono sottoposti a deposito temporaneo per più di un anno). Ovviamente, a maggior ragione, sono escluse quelle non autorizzate, normate dall'art. 256 D.Lgs. 152/2006. Le discariche, peraltro, sono escluse anche dal campo di applicazione del D.Lgs. 105/2015 (artt. 2 comma 2 lettera h).

Lo "stoccaggio" è invece definito all'art. 183 comma 1 lett. Aa) del D. Lgs. 152/2006: "le attività di smaltimento consistenti nelle operazioni di deposito preliminare di rifiuti di cui al punto D15 dell'allegato B alla parte quarta del decreto, nonché le attività di recupero consistenti nelle operazioni di messa in riserva di rifiuti di cui al punto R13 dell'allegato C alla medesima parte quarta."

L'obbligo attiene al gestore. Per la definizione di gestore il riferimento può essere mutuato sia dal D.Lgs. 105/2015 art.3 comma 1 lettera i): "qualsiasi persona fisica o giuridica che detiene o gestisce uno stabilimento o un impianto, oppure a cui è stato delegato il potere economico o decisionale determinante per l'esercizio tecnico dello stabilimento o dell'impianto stesso", sia, forse più propriamente, dal D.Lgs. 152/2006 art. 5 comma 1 lettera r-bis): "qualsiasi persona fisica o giuridica che detiene o gestisce, nella sua totalità o in parte, l'installazione o l'impianto oppure che dispone di un potere economico determinante sull'esercizio tecnico dei medesimi".

Il piano di emergenza interna da sviluppare entro il 4/3/2019 ha lo scopo di:

- a) controllare e circoscrivere gli incidenti in modo da minimizzarne gli effetti e limitarne i danni per la salute umana, per l'ambiente e per i beni;
- b) mettere in atto le misure necessarie per proteggere la salute umana e l'ambiente dalle conseguenze di incidenti rilevanti;
- c) informare adeguatamente i lavoratori e i servizi di emergenza e le autorità locali competenti;
- d) provvedere al ripristino e al disinquinamento dell'ambiente dopo un incidente rilevante.

Quanto sopra trova puntuale riscontro, nella formulazione, nel D.Lgs. 105/2015 (rischi rilevanti) art. 20 (piano di emergenza interna) comma 2.

Anche nello scopo del PEI si parla pertanto in modo esplicito di incidenti rilevanti. In assenza, però, di un riferimento diretto al D.Lgs. 105/2015, la definizione risulta essere vaga e poco applicabile. Ove si assuma che la fonte sia la Direttiva Seveso, la definizione di "incidente rilevante" verrebbe ripresa dal D.Lgs. 105/2015, art. 3 comma 1 lettera o): "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 al presente decreto e che dia luogo a un pericolo grave, immediato o differito, per la salute umana o l'ambiente, all'interno o all'esterno dello stabilimento, e in cui intervengano una o più sostanze pericolose". Da questa definizione emergerebbe un campo di applicazione limitato a rifiuti le cui caratteristiche di pericolosità rientrino nei criteri di cui all'Allegato 1 al D.Lgs. 105/2015. Risulta a tal proposito più pertinente il riferimento del D.Lgs. 117/2008 per il quale, secondo l'art. 3 comma 1 lettera s), la definizione di incidente rilevante sarebbe: "un evento avvenuto nel sito nel corso di un'operazione concernente la gestione dei rifiuti di estrazione in uno stabilimento contemplato dal presente decreto che dia luogo ad un pericolo grave, immediato o differito, per la salute umana o l'ambiente all'interno o all'esterno del sito". Possiamo mutuare la definizione e assumere per incidente rilevante: "un evento avvenuto nel sito nel corso di un'operazione concernente la gestione dei rifiuti in un impianto di stoccaggio e lavorazione dei rifiuti che dia luogo a un pericolo grave, immediato o differito, per la salute umana o l'ambiente all'interno o all'esterno del sito".

Una volta redatto il Piano di emergenza Interno occorrerà trasmettere alla Prefettura competente le informazioni utili per la redazione del Piano di Emergenza Esterna, a cura della Prefettura stessa entro un anno, ovvero entro il 4 marzo 2020. Ciò pone in essere un altro problema significativo. I Piani di Emergenza Esterna sono definiti dal D.Lgs. 105/2015, all'art. 21 e si riferiscono ai soli stabilimenti con pericolo di incidente rilevante di cui alla direttiva Seveso citata. Le linee guida per la redazione dei Piani di Emergenza Esterna sono riportate nel D.P.C.M. 25/2/2005 e sono in corso di aggiornamento. Ne consegue che le Prefetture non sono attrezzate per ricevere la documentazione ed elaborare i Piani degli stoccaggi e trattamenti rifiuti e mancano le Linee Guida per procedere. A meno che, nuovamente, non si adottino quelle in essere per il D.Lgs. 105/2015, ma andrebbero comunque contestualizzate.

Se comunque si assume che questo è il riferimento giuridico per il nuovo obbligo, i contenuti del Piano di Emergenza Interno verrebbero definiti dall'Allegato 4 al D.Lgs. 105/2015, ovvero:

- a) nome o funzione delle persone autorizzate ad attivare le procedure di emergenza e della persona responsabile dell'applicazione e del coordinamento delle misure di intervento all'interno del sito;
- b) nome o funzione della persona incaricata del collegamento con l'autorità responsabile del Piano di emergenza esterna;
- c) per situazioni o eventi prevedibili che potrebbero avere un ruolo determinante nel causare un incidente rilevante, descrizione delle misure da adottare per far fronte a tali situazioni o eventi e per limitarne le conseguenze; la descrizione deve comprendere le apparecchiature di sicurezza e le risorse disponibili;
- d) misure atte a limitare i pericoli per le persone presenti nel sito, compresi sistemi di allarme e le norme di comportamento che le persone devono osservare al momento dell'allarme;
- e) disposizioni per avvisare tempestivamente, in caso di incidente, l'autorità incaricata di attivare il Piano di emergenza esterna; tipo di informazione da fornire immediatamente e misure per la comunicazione di informazioni più dettagliate appena disponibili;
- f) disposizioni in materia di formazione per preparare il personale ai compiti che sarà chiamato a svolgere e, ove necessario, in coordinamento con i servizi di emergenza esterna;
- g) disposizioni per coadiuvare l'esecuzione delle misure di intervento adottate all'esterno del sito.

Tutto ciò premesso risulta evidente che l'argomento meriterebbe un approfondimento tecnico-normativo con linee guida specificatamente redatte e riferimenti certi (in primis per dirimere il dubbio se la norma di riferimento per l'obbligo di PEI è il D.Lgs. 105/2015 oppure il D.Lgs. 81/2008).

Poiché, però, il tempo dato è molto limitato (4/3/2019), è possibile che non giungano chiarimenti per tempo. In tal caso è possibile fornire alcune indicazioni preliminari.

- Il gestore di un impianto di stoccaggio o lavorazione dei rifiuti redige un PEI entro il 4/3/2019
- L'obbligo non si applica alle discariche
- Il PEI contiene almeno l'indicazione dell'organizzazione della gestione emergenze, dell'organizzazione della comunicazione emergenze, degli scenari incidentali prevedibili e delle misure per affrontarli (schede di intervento)
- Gli scenari credibili saranno quelli che possono dar luogo a un pericolo grave, immediato o differito, per la salute umana o l'ambiente all'interno o all'esterno del sito
- Occorre mettere in atto un'organizzazione che permetta di riesaminare, sperimentare e aggiornare il PEI con la consultazione del personale interno e delle imprese subappaltatrici a lungo termine, con periodicità almeno triennale
- Occorre trasmettere alla Prefettura, indicativamente entro il 4/3/2019 o immediatamente dopo copia del PEI redatto, oppure un estratto da cui emergano l'organizzazione aziendale e gli scenari incidentali previsti

Di seguito si riporta il testo dell'obbligo di legge per esteso.

Legge 01/12/2018 n. 132

«Art. 26-bis (Piano di emergenza interno per gli impianti di stoccaggio e lavorazione dei rifiuti). - 1. I gestori di impianti di stoccaggio e di lavorazione dei rifiuti, esistenti o di nuova costruzione, hanno l'obbligo di predisporre un piano di emergenza interna allo scopo di:

- a) controllare e circoscrivere gli incidenti in modo da minimizzarne gli effetti e limitarne i danni per la salute umana, per l'ambiente e per i beni;
- b) mettere in atto le misure necessarie per proteggere la salute umana e l'ambiente dalle conseguenze di incidenti rilevanti;
- c) informare adeguatamente i lavoratori e i servizi di emergenza e le autorità locali competenti;
- d) provvedere al ripristino e al disinquinamento dell'ambiente dopo un incidente rilevante.

2. Il piano di emergenza interna è riesaminato, sperimentato e, se necessario, aggiornato dal gestore, previa consultazione del personale che lavora nell'impianto, ivi compreso il personale di imprese subappaltatrici a lungo termine, ad intervalli appropriati, e, comunque, non superiori a tre anni. La revisione tiene conto dei cambiamenti avvenuti nell'impianto e nei servizi di emergenza, dei progressi tecnici e delle nuove conoscenze in merito alle misure da adottare in caso di incidente rilevante.

3. Per gli impianti esistenti, il piano di emergenza interna di cui al comma 1 è predisposto entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.

4. Il gestore trasmette al prefetto competente per territorio tutte le informazioni utili per l'elaborazione del piano di emergenza esterna, di cui al comma 5.

5. Per gli impianti di cui ai commi precedenti, al fine di limitare gli effetti dannosi derivanti da incidenti rilevanti, il prefetto, d'intesa con le regioni e con gli enti locali interessati, predispone il piano di emergenza esterna all'impianto e ne coordina l'attuazione.

6. Il piano di cui al comma 5 è predisposto allo scopo di:

- a) controllare e circoscrivere gli incidenti in modo da minimizzarne gli effetti e limitarne i danni per la salute umana, per l'ambiente e per i beni;
- b) mettere in atto le misure necessarie per proteggere la salute umana e l'ambiente dalle conseguenze di incidenti rilevanti, in particolare mediante la cooperazione rafforzata con l'organizzazione di protezione civile negli interventi di soccorso;
- c) informare adeguatamente la popolazione, i servizi di emergenza e le autorità locali competenti;
- d) provvedere sulla base delle disposizioni vigenti al ripristino e al disinquinamento dell'ambiente dopo un incidente rilevante.

7. Il prefetto redige il piano di emergenza esterna entro dodici mesi dal ricevimento delle informazioni necessarie da parte del gestore, ai sensi del comma 4.

8. Il piano di cui al comma 5 è riesaminato, sperimentato e, se necessario, aggiornato, previa consultazione della popolazione, dal prefetto ad intervalli appropriati e, comunque, non superiori a tre anni. La revisione tiene conto dei cambiamenti avvenuti negli impianti e nei servizi di emergenza, dei progressi tecnici e delle nuove conoscenze in merito alle misure da adottare in caso di incidenti rilevanti.

9. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con il Ministro dell'interno per gli aspetti concernenti la prevenzione degli incendi, previo accordo sancito in sede di Conferenza unificata, sono stabilite le linee guida per la predisposizione del piano di emergenza esterna e per la relativa informazione alla popolazione.

10. All'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo si provvede senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica».