

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose

COM(2010) 781 definitivo — 2010/0377 (COD)

(2011/C 248/24)

Relatore: SEARS

Il Consiglio, in data 24 gennaio 2011, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose

COM(2010) 781 definitivo — 2010/0377 (COD).

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 20 maggio 2011.

Alla sua 472a sessione plenaria, dei giorni 15 e 16 giugno 2011 (seduta del 15 giugno), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 146 voti favorevoli, nessun voto contrario e 6 astensioni.

1. Sintesi e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ha sempre sostenuto le proposte legislative della Commissione volte a ridurre la frequenza e l'impatto potenziale dei pericoli di incidenti rilevanti. Dal momento che il campo d'applicazione di queste direttive dipende in larga misura da altre normative UE, in particolare per quanto concerne la classificazione e l'etichettatura delle sostanze pericolose, il CESE riconosce la necessità di una nuova direttiva a seguito dei cambiamenti introdotti dalla recente adozione del sistema mondiale armonizzato (*Globally Harmonized System - GHS*) di classificazione ed etichettatura concepito e proposto dall'ONU. In un precedente parere⁽¹⁾ il CESE aveva già riconosciuto ed esaminato in profondità le difficoltà insite in questa azione, che non promette grandi vantaggi se non il fatto di agevolare gli scambi commerciali a livello mondiale.

1.2 Inoltre il CESE concorda appieno con la posizione espressa dalla Commissione e dalla maggioranza delle parti interessate secondo cui non occorrono altre modifiche sostanziali: anzi, le modifiche dovrebbero essere mantenute al minimo per non perdere di vista gli obiettivi principali di questa normativa ormai consolidata, efficace e largamente sostenuta.

1.3 Il CESE ritiene quindi che bisognerebbe fare il possibile per valutare in modo critico, eventualmente prodotto per prodotto, se le modifiche apportate alla classificazione siano pertinenti o meno rispetto alla probabilità che si verifichi un incidente rilevante. Qualora non lo siano e/o coinvolgano un numero molto maggiore di PMI e di stabilimenti di minori dimensioni e a più basso rischio, si dovrebbe cercare, allora, di non diluire l'impatto della proposta di direttiva. Si pensi in particolare ai detersivi: in tale settore le nuove classificazioni presentano scarsa correlazione con la realtà effettiva dei prodotti utilizzati regolarmente per la pulizia quotidiana della casa. In questi casi anche le quantità limite fissate in tonnellate dovrebbero essere valutate attentamente, soprattutto quando il rischio di

incendio o di esplosione è poco probabile e le merci sono state imballate in confezioni più piccole per la vendita al dettaglio.

1.4 Nel caso in cui le materie prime, i prodotti intermedi o finiti siano coperti da più di un atto legislativo in corso di revisione con scadenze diverse, si dovrebbe fare in modo, quando i periodi di transizione si accavallano, di ridurre al minimo sia i costi complessivi per gli operatori e gli Stati membri sia la confusione per tutte le parti coinvolte.

1.5 Dal momento che le autorità competenti sembrano in generale ritenere che gli stabilimenti più importanti siano già coperti dalla presente normativa, si dovrebbe fare di tutto per migliorare l'efficienza e l'efficacia dei controlli e dei rapporti successivi relativi a questi siti e (se opportuno) a quelli adiacenti. Se possibile, non ci si dovrebbe limitare ad aumentare le richieste di informazioni che gli Stati membri dovranno raccogliere per poi trasmetterle alla Commissione. Il CESE rileva che, nella sua struttura attuale, il sistema risulta scarsamente adeguato, e accoglie con favore gli sforzi profusi dalla Commissione per concordare i cambiamenti con gli Stati membri, visto che tale sistema dipende dai loro contributi aperti e tempestivi. I cambiamenti proposti all'elenco di prodotti e stabilimenti dovrebbero continuare ad essere esaminati dalle altre istituzioni europee e dagli organi consultivi dell'UE prima di essere adottati.

1.6 Il CESE è estremamente favorevole alla fornitura di informazioni pertinenti, comprensibili e tempestive al grande pubblico. Sarà ancora necessario ricorrere ai documenti cartacei, anche se aumenterà l'utilizzo di altri supporti elettronici, comprese le reti sociali, soprattutto a livello locale. Tutte le organizzazioni rappresentative della società civile in prossimità di uno stabilimento «Seveso» (o altro impianto di produzione o deposito) hanno delle funzioni da svolgere sia nella prevenzione che nella reazione ad incidenti di ogni genere, comprese le emergenze prodotte da un incidente rilevante secondo la definizione della direttiva Seveso.

⁽¹⁾ GU C 204 del 9.8.2008, pag. 47.

1.7 Le nuove proposte concernenti la «giustizia ambientale» sono pertinenti solo se si può dimostrare che, nel caso di pericoli di incidenti rilevanti, è stata compiuta una «ingiustizia ambientale». Data la frequenza relativamente scarsa degli incidenti segnalati nel quadro della direttiva in esame, soprattutto in stabilimenti di soglia inferiore, è difficile pensare che questo sia il caso. Qualunque informazione fornita dovrebbe essere messa a disposizione di tutti gli attori della società civile organizzata. Il CESE ritiene pertanto che questo requisito dovrebbe essere sostituito da un approccio più moderno e più ampiamente condiviso nei confronti della gestione dell'informazione in materia di sicurezza, opportunamente suffragato da elementi fattuali e dalle analisi d'impatto necessarie.

1.8 Il CESE osserva che l'UE è rimasta indietro rispetto agli Stati Uniti in fatto di riconoscimento e di ricompensa delle buone pratiche, soprattutto per quanto concerne la sicurezza del processo e delle persone, e ritiene che delle misure in questo campo porterebbero maggiori vantaggi di alcune delle proposte formulate nella direttiva in esame.

1.9 Il CESE sostiene pertanto la proposta di direttiva, ma suggerisce di riesaminare una serie di punti per garantire che vengano raggiunti appieno gli obiettivi a lungo termine ormai consolidati di tale normativa, vale a dire la riduzione della frequenza e dell'impatto dei pericoli connessi ad incidenti rilevanti.

2. Introduzione

2.1 Ben quarant'anni fa la direttiva 67/548/CEE sulle sostanze pericolose riconosceva la necessità di classificare, imballare e etichettare le «sostanze» definite in varia misura «pericolose» per la salute dell'uomo, la sicurezza e l'ambiente - sostanze costituite almeno inizialmente da un elenco limitato di elementi chimici e di loro composti. Vent'anni dopo, con la direttiva 88/379/CEE sui preparati pericolosi, questa categoria si allargava in modo da comprendere i preparati; l'elenco risultava così più ricco e potenzialmente infinito in quanto comprendeva miscele - preparate intenzionalmente - di due o più sostanze combinate insieme in proporzioni variabili, ma definite.

2.2 Le due direttive, accompagnate dalle numerose direttive di modifica e da adattamenti ai progressi tecnici, forniscono l'ossatura di un sistema armonizzato inteso a proteggere i lavoratori, i consumatori, i produttori, i commercianti, i distributori e l'ambiente. Esse garantiscono altresì un mercato unico in tutta l'UE per i prodotti interessati, comprese le materie prime o intermedie e i flussi di rifiuti, nonché i prodotti finiti da immettere sul mercato. Inoltre le direttive dell'UE - grazie ai loro contributi - interagiscono praticamente con tutti gli altri atti legislativi in materia di protezione della salute umana, della sicurezza e dell'ambiente. Qualunque cambiamento a questo sistema soggiacente sarà pertanto complesso e costoso per tutte le parti interessate.

2.3 Negli ultimi anni sono state introdotte due modifiche di questo tipo. Nel 2006 il Consiglio ha adottato il regolamento (CE) n. 1907/2006 concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH), nonché la direttiva di accompagnamento 2006/121/CE che modifica ancora una volta la direttiva 67/548/CEE e armonizza questi due importanti atti legislativi. Nel 2008 il Consiglio

e il Parlamento europeo hanno adottato il regolamento (CE) n. 1272/2008 per dare applicazione al Sistema mondiale armonizzato di classificazione ed etichettatura delle sostanze chimiche (*Globally Harmonised System of Classification and Labelling of Chemicals*, GHS) frutto di anni di lavoro in seno alle Nazioni Unite. In molti casi ciò ha comportato un cambiamento dei nomi, dei pittogrammi e delle frasi standard associate ai diversi pericoli e alle «sostanze» e alle «miscele» classificate. I rischi effettivi di un determinato prodotto o processo per i lavoratori, i distributori, i consumatori e il grande pubblico restano ovviamente invariati.

2.4 Al tempo era stato riconosciuto che i vantaggi derivanti dalla sostituzione di un sistema consolidato, perfettamente funzionante ed efficace, con un altro sarebbero stati verosimilmente limitati, e che la potenziale riduzione dei costi degli scambi internazionali non sarebbe stata sufficiente a controbilanciare un incremento dei costi di regolamentazione e di adeguamento all'interno dell'UE. I problemi tecnici derivanti dall'introduzione di nuove classificazioni e criteri finali sarebbero stati anch'essi notevoli e avrebbero prodotto un aumento dei costi di riformulazione o modifiche nella gamma di prodotti a disposizione dei consumatori - con notevole possibilità di confusione sia nel corso che al termine dei periodi di transizione di ciascuna normativa modificata.

2.5 Questi problemi - ora evidenti - sono in parte affrontati nella proposta di direttiva della Commissione denominata «Seveso III» (COM(2010) 781 definitivo) che sostituisce la normativa sul controllo dei «pericoli di incidenti rilevanti» connessi con determinate «sostanze pericolose» - per i quali valgono le definizioni fornite nella nuova direttiva.

2.6 La prima normativa in materia - la direttiva 82/501/CEE - è stata adottata nel 1982, a seguito del grave incidente verificatosi a Seveso nel 1976 (ampia esposizione a livelli elevati di diossina). La direttiva è stata poi emendata alla luce degli incidenti di Bhopal (fuoriuscita di tonnellate di isocianato di metile) e di Basilea (una serie di incendi con sprigionamento di nubi tossiche), per poi essere sostituita nel 1996 dalla direttiva 96/82/CE del Consiglio. A seguito dei gravi incidenti di Tolosa (esplosione di nitrato di ammonio), Baia Mare (fuoriuscita di cianuro) ed Enschede (esplosione in una fabbrica di fuochi pirotecnici), la direttiva è stata successivamente modificata dalla direttiva 2003/105/CE, che stabilisce una serie di obblighi ben precisi in materia di procedure e di rapporti di sicurezza per i produttori e gli Stati membri.

2.7 È opinione diffusa che questa normativa abbia esercitato un profondo effetto positivo sulla sicurezza e il controllo degli stabilimenti di produzione in cui sono utilizzate, fabbricate o immagazzinate sostanze pericolose. Il suo campo di applicazione si estende ora a circa 10 000 stabilimenti di produzione, di cui 4 500 attualmente definiti «di soglia superiore», e che devono quindi produrre rapporti di sicurezza più circostanziati ed effettuare controlli maggiori rispetto ai 5 500 di soglia inferiore. In tali stabilimenti vengono effettuate ispezioni periodiche. Sono inoltre in applicazione procedure di segnalazione a livello nazionale ed europeo. Nel suo complesso, il sistema è ampiamente sostenuto e apprezzato da tutte le parti direttamente interessate. Gli incidenti si verificano ancora, ma si spera che siano in numero minore di quanto avrebbero potuto essere e che producano un impatto minore sulla salute umana e sull'ambiente.

2.8 Secondo le statistiche fornite on line dalla Commissione, negli oltre 30 anni di esistenza della direttiva sono stati segnalati 745 incidenti rilevanti. Altri 42 incidenti rilevanti non sono stati ancora inseriti nella base dati eMARS (*Major Accident Reporting System*) accessibile al pubblico⁽²⁾. Pur non essendo né complete, né facilmente accessibili, le statistiche si riferirebbero per l'80 % a stabilimenti di soglia superiore e per il resto a stabilimenti di soglia inferiore. Degli incidenti di cui sopra, 35 sono stati notificati su base volontaria da paesi OCSE non appartenenti all'UE. Il numero annuo di incidenti segnalati ha registrato un picco nel periodo 1996-2003 per poi subire un forte calo. Non si sa con precisione se ciò sia dovuto a un effettivo miglioramento della sicurezza degli impianti o semplicemente ai notevoli ritardi accumulati dagli Stati membri nell'analisi e notifica di tali incidenti e negli ulteriori ritardi dovuti alla successiva traduzione dei documenti.

2.9 A questi controlli non sono soggetti gli stabilimenti militari e i pericoli connessi alle radiazioni ionizzanti, lo sfruttamento *offshore* di minerali e idrocarburi, il trasporto e le discariche di rifiuti, al pari di determinate sostanze elencate nella parte 3 dell'allegato 1 della direttiva in esame.

2.10 Sfortunatamente il campo d'applicazione di questa direttiva dipende in larga misura dalla normativa UE descritta in precedenza, che disciplina la classificazione e l'etichettatura delle sostanze pericolose. L'obbligo per un sito di conformarsi ai controlli Seveso, e in quale misura, dipende dalle classificazioni e dalle quantità (in tonnellate) di sostanze ivi impiegate, prodotte o immagazzinate. I controlli sono destinati a evitare o minimizzare soltanto gli effetti degli «incidenti rilevanti», vale a dire degli incidenti che producono una o più delle seguenti conseguenze: uno o più decessi, 6 o più persone ferite e ricoverate, danni materiali all'interno e all'esterno dello stabilimento, evacuazione massiccia di personale o di impianti vicini, oppure danni a lungo termine all'ambiente esterno. Gli incidenti veramente «rilevanti» di cui al precedente punto 2.6, che hanno indotto a modificare la normativa, erano naturalmente di ben più ampia portata e quindi non paragonabili a quelli in genere segnalati.

2.11 L'introduzione del GHS richiede ora dei cambiamenti, soprattutto per quanto concerne gli allegati alla direttiva in cui le classi di pericolo e i nomi delle «sostanze» e delle «miscele» figurano tra quelle incluse o, viceversa, escluse a seconda delle nuove classificazioni di pericolo.

2.12 Dal momento che si tratta di modifiche da apportare alle definizioni e non ai rischi reali, e che la Commissione non intende modificare o estendere in misura significativa il campo d'applicazione della normativa vigente, i vantaggi effettivi per la sicurezza del processo, del lavoratore, del consumatore o dell'ambiente dovrebbero essere minimi. Emerge quindi chiara la necessità di contenere i costi e altre implicazioni per gli operatori e gli Stati membri, al pari dell'esigenza di evitare qualunque calo dell'attenzione riservata attualmente ai pericoli connessi ad incidenti rilevanti.

3. Sintesi della proposta della Commissione

3.1 La proposta di direttiva presentata dalla Commissione è basata sull'articolo 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Gli Stati membri sono destinatari di questa direttiva, che entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*. La direttiva 96/82/CE è abrogata a decorrere dal 1° giugno 2015. Le parti interessate sono state consultate, e nel complesso hanno riconosciuto che, oltre ad adeguare l'allegato 1 al regolamento (CE) n. 1272/2008, non occorre modificare la direttiva in modo sostanziale.

3.2 La Commissione intende tuttavia chiarire e aggiornare alcune procedure e definizioni, nonché introdurre nuove misure, per quanto riguarda in particolare la frequenza delle ispezioni, la strategia di prevenzione degli incidenti rilevanti adottata dal gestore (MAPP), l'informazione del pubblico, i diritti di accesso alla giustizia in materia ambientale, i rapporti a cura degli Stati membri e destinati alla Commissione e la procedura di modifica degli allegati tramite atti delegati.

3.3 La Commissione riconosce che le principali difficoltà risiedono nell'armonizzazione delle attuali categorie «molto tossico» e «tossico» con le nuove categorie «tossicità acuta 1, 2 e 3» ora suddivise per via di esposizione (orale, cutanea e inalazione). Vi saranno nuove categorie più specifiche per le sostanze comburenti, esplosive e infiammabili, compresi gli «aerosol infiammabili». Vi è una menzione speciale di altri prodotti, come il nitrato di ammonio e l'olio combustibile denso, di uso generalizzato, benché siano impiegati occasionalmente come precursori di esplosivi.

3.4 La proposta è accompagnata da un documento di lavoro e da una valutazione d'impatto dei servizi della Commissione, da due valutazioni d'impatto esterne elaborate da COWI A/S (gruppo di consulenza internazionale, Danimarca) sulle alternative possibili per la proposta generale e per l'armonizzazione dell'allegato 1 e, infine, da una relazione del gruppo di lavoro tecnico del Centro comune di ricerca (JRC) sui criteri di classificazione per identificare gli stabilimenti Seveso. Su richiesta sono state fornite ulteriori informazioni riguardo alle proposte di riforma della base dati eMARS.

3.5 Benché aumentino, in una certa misura, i poteri e le responsabilità della Commissione, si afferma che ciò non avrà alcun impatto sul bilancio dell'UE. La valutazione d'impatto non quantifica completamente i costi e i benefici per gli Stati membri o gli operatori, ma suggerisce che entrambi dovrebbero essere ben inferiori rispetto a quando la normativa è stata introdotta per la prima volta. La valutazione rileva inoltre che i costi sono in genere minori rispetto a quelli da sostenere in caso di incidente e cita a titolo di esempio l'incendio al deposito di idrocarburi di Buncefield. Non sono state analizzate, in termini di costi o di efficacia, alcune nuove proposte su come informare il pubblico o fornire dati alla Commissione. L'applicazione e il possibile esito della normativa attuale sono stati esaminati in altri documenti correlati, ma non sono stati inseriti nella valutazione d'impatto.

⁽²⁾ <http://emars.jrc.ec.europa.eu/>.

4. Osservazioni generali

4.1 Nei suoi pareri il CESE si è sempre espresso a favore di tutte le direttive menzionate in precedenza e ha sostenuto con convinzione le proposte della Commissione - racchiuse nelle direttive «Seveso I, II e - ora - III» - volte a ridurre la frequenza e l'impatto dei pericoli di incidenti rilevanti. Si dichiara pertanto favorevole anche alla nuova proposta, alla base giuridica adottata e alla scelta dello strumento. Nutre tuttavia alcuni timori riguardo alla proporzionalità e al verosimile impatto della proposta, in cui figurano alcune disposizioni che esulano chiaramente da quanto strettamente necessario per conseguire gli obiettivi auspicati.

4.2 Il CESE ha anche già espresso il suo sostegno convinto all'obiettivo del Sistema mondiale armonizzato di classificazione ed etichettatura delle sostanze chimiche (*Globally Harmonised System of Classification and Labelling of Chemicals*, GHS) messo a punto dalle Nazioni Unite allo scopo di favorire gli scambi commerciali a livello internazionale e coadiuvare gli sforzi delle economie meno sviluppate per proteggere la sicurezza e la salute dei loro lavoratori e consumatori.

4.3 Il CESE aveva però espresso una serie di riserve riguardo a tale sistema in un suo precedente parere (GU C 204, del 9.8.2008, pag. 47). Molte di queste riserve restano valide per qualunque processo di armonizzazione transnazionale o, in questo caso, globale che, pur animato dalle migliori intenzioni, sostituisca un sistema correttamente funzionante con un altro in nome di un bene superiore, vale a dire il commercio mondiale. Gli oneri amministrativi e i costi possono infatti subire un'impennata, inoltre le procedure e le definizioni ormai consolidate possono essere indebolite e si rischia di perdere di vista gli obiettivi essenziali. Si potrebbe rendere necessaria una revisione dei processi di produzione e di commercializzazione con un costo notevole e senza alcun vantaggio per i lavoratori o i consumatori. Potrebbe altresì sorgere una certa confusione a tutti i livelli, sia durante che al termine degli inevitabili periodi di transizione per ciascuna delle normative interessate. I vantaggi - se valutati - rischiano di essere scarsi o inesistenti, e i costi aggiuntivi sono difficili da giustificare.

4.4 Molti dei punti appena sollevati hanno trovato riscontro al momento di preparare la proposta di direttiva in esame; vi è stato soprattutto un consenso pressoché unanime sul fatto che non erano necessarie modifiche sostanziali riguardo all'obiettivo, al campo di applicazione e all'applicazione generale della normativa in vigore, oltre all'esigenza di adattare l'allegato 1 alle nuove definizioni per la classificazione, l'etichettatura e l'imballaggio delle «sostanze pericolose» sulle quali si fonda tale normativa.

4.5 Purtroppo sussistono diversi problemi, alcuni dei quali sono stati sollevati in fase di consultazione, ma non sono stati affrontati nel testo proposto. Altre istanze, di natura generale, sono state invece completamente dimenticate.

4.6 Il CESE deplora in particolare che l'adozione di un GHS negoziato a livello mondiale ed essenzialmente monolingue abbia prodotto una perdita di significato di parole chiave ormai consolidate: ad esempio, «sostanza» può comprendere ora sia i «preparati» che le «miscele», e queste due parole vengono impiegate come se avessero lo stesso senso, al contrario di quanto avveniva nella direttiva sui preparati. Inoltre, non si è ancora compiuto alcuno sforzo per confermare che i tre termini - in

inglese come in altre lingue dell'UE - «*chemical*» (nel senso di prodotto chimico), «*chemical substance*» (sostanza chimica) e «*substance*» (sostanza) sono sinonimi nel diritto dell'UE, nonostante i diversi usi e i significati attribuiti. Per alcuni, potrebbe essere necessario spiegare che non esistono sostanze «non chimiche». I riferimenti ai «fattori M» (fattori moltiplicatori) o alle «frasi R» (rischio) ed «S» (sicurezza) possono aver senso solo in una lingua e presentare problemi di traduzione in un'altra.

4.7 Si è persa quindi l'occasione di creare un glossario di termini chiave in tutte le lingue dell'UE, come era stato suggerito in precedenza. Sarebbe stato un passo essenziale da intraprendere, ora che la legislazione disciplina nuovi settori riguardanti lo stesso gruppo di prodotti - per limitare ad esempio la disponibilità di sostanze che i terroristi potrebbero utilizzare come precursori di esplosivi - o per affrontare normative orizzontali e verticali, come REACH, le emissioni industriali, la qualità dell'acqua e RAEE, che in parte coincidono e interagiscono con atti legislativi per prodotti specifici come solventi, detersivi, cosmetici, aerosol, fertilizzanti e pesticidi.

4.8 La stessa osservazione viene formulata riguardo al processo proposto per emendare gli allegati, che servono essenzialmente ad aumentare o diminuire il numero di prodotti e, di conseguenza, di siti soggetti a questa normativa, con la Commissione che, nella fattispecie, agisce autonomamente tramite gli «atti delegati». In questo caso saranno necessari orientamenti scritti in maniera chiara e accettabili per tutte le parti interessate, che però non sono stati ancora formulati. Le basi scientifiche di queste decisioni devono essere descritte integralmente, e tutte le procedure già definite dovranno essere seguite da vicino. In caso di contestazione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio dovrebbe essere obbligatoria una revisione completa a cura delle altre istituzioni e degli organi consultivi dell'UE. Si dovrebbero altresì introdurre disposizioni che consentano ai singoli Stati membri o ad altre parti direttamente interessate di presentare obiezioni.

4.9 Lo stesso discorso vale per il campo di applicazione della proposta. La direttiva Seveso II si applica a più o meno 10 000 stabilimenti su tutto il territorio dell'UE. Circa la metà di essi è anche coperta dalla direttiva sulle emissioni industriali, di recente adozione in sostituzione della direttiva IPPC, che interesserà complessivamente più di 50 000 siti. Tra i cosiddetti «stabilimenti Seveso» figurano impianti chimici, raffinerie di petrolio, produttori di beni di consumo e altre aziende di produzione a valle, oltre ad alcuni siti per il trattamento dei rifiuti. Le autorità competenti degli Stati membri sembrano convenire sul fatto che le attuali definizioni racchiudano con sufficiente accuratezza i siti in cui vi è la possibilità, anche remota, di un incidente rilevante. Tutti i siti più importanti, naturalmente, sono elencati. Qualunque innalzamento del livello di classificazione dei prodotti per rispondere ai requisiti del GHS, senza alcuna modifica dei pericoli reali soggiacenti, servirà solo ad aggiungere siti di dimensioni minori, con una costante diminuzione dei rischi effettivi, o ad aumentare, senza una vera ragione, il numero di siti classificati ad alto rischio. Particolari preoccupazioni suscitano le materie prime utilizzate per i detersivi: nel caso di queste sostanze, le modifiche alle definizioni potrebbero produrre un aumento significativo dei siti di soglia inferiore. Dal momento che, secondo le statistiche della Commissione già citate in precedenza, nei 5 500 stabilimenti di soglia inferiore non vengono dichiarati più di 5-10 incidenti l'anno, non sembra trattarsi di un settore prioritario a cui dedicare un'ulteriore regolamentazione. Il fatto che incidenti di

rilievo notificabili, in un qualunque stabilimento Seveso di soglia inferiore, si verifichino ogni 500-1 000 anni (anche per quelli di soglia superiore la frequenza è di un incidente ogni 100-200 anni) induce a pensare che si corrano maggiori rischi stando a casa o recandosi al lavoro - anche se tali rischi di rado presentano conseguenze gravi per altri o sono considerati gravi dalle autorità di regolamentazione o dal grande pubblico. Assicurandosi che le PMI responsabili siano informate e rispettino la legge e che i siti siano sottoposti a ispezioni regolari da parte delle autorità competenti, si ottengono vantaggi sempre minori. In tempi di restrizioni finanziarie e di tagli alla manodopera, ciò potrebbe aumentare la probabilità che si verifichi un grave incidente in altri siti.

4.10 Il CESE chiede pertanto con insistenza di mantenere l'obiettivo originario delle direttive, che era quello di evitare o minimizzare gli effetti dei pericoli connessi ad incidenti rilevanti. Andrebbe fortemente contrastata qualunque decisione di diluire questo effetto, anche solo introducendo il nuovo GHS per la classificazione, l'etichettatura e l'imballaggio, o modificando le procedure di segnalazione a livello locale o europeo. In questo caso occorre considerare attentamente non soltanto i limiti della nuova classificazione, ma anche le quantità limite fissate per le sostanze immagazzinate. Se sono comprese anche le merci già impacchettate in piccole confezioni da destinare alla vendita al dettaglio e le probabilità di un incendio o di un'esplosione sono scarse, il rischio di un incidente definito rilevante è molto ridotto.

4.11 Il CESE rileva altresì che la proposta comprende esplicitamente e a giusto titolo incidenti come la recente esplosione di una piattaforma petrolifera nel Golfo del Messico, per i quali potrebbe essere necessaria una nuova normativa, e, più localmente, la fuoriuscita di fango rosso (residui di bauxite) in Ungheria, che era coperta, almeno in teoria, dalla direttiva sui rifiuti di estrazione del 2006. Un'applicazione e un'ispezione corrette a livello nazionale rivestono, naturalmente, un'importanza determinante, qualunque sia la normativa vigente nell'UE.

5. Osservazioni specifiche

5.1 Il CESE osserva che molte delle direttive già menzionate prevedono obblighi di segnalazione per i produttori e gli Stati membri da rispettare in tempi diversi. Accrescendo la frequenza e il livello di dettaglio dei rapporti - senza alcuna prova reale degli effetti positivi - si aumentano gli oneri per tutte le parti interessate. La centralizzazione dei dati - sia essa a Bruxelles o altrove - renderebbe più problematico il mantenimento della qualità e, eventualmente, della confidenzialità dei dati.

5.2 Ciò vale anche per il nuovo obbligo da parte degli «stabilimenti» di fornire informazioni relative agli stabilimenti attigui, onde evitare possibili «effetti domino» in siti vicini, che potrebbero non essere coperti da questa normativa. Non è chiaro come tale questione possa essere gestita nell'ambito del diritto UE sulla concorrenza. Essa è però sicuramente rilevante per la preparazione di piani in risposta alle emergenze locali, e in questo senso ottiene il pieno sostegno del CESE.

5.3 L'introduzione del requisito per gli operatori di elaborare rapporti da cui risulti anche l'esistenza di una «cultura della

sicurezza» è la conseguenza di incidenti accaduti negli Stati Uniti, come il disastro dello *Space Shuttle*, o - più di recente - le catastrofi nel Texas e nel Golfo del Messico. Nei rapporti stilati a posteriori veniva infatti rilevata l'assenza di una simile cultura. Si tratta però di osservazioni soggettive difficili da valutare o quantificare. L'obbligo di formulare in anticipo valutazioni periodiche e circostanziate sarebbe fonte di problemi per le autorità competenti, attualmente sottodimensionate, nella maggior parte degli Stati membri. Questa proposta è stata pertanto respinta nel corso di una riunione di esperti di sicurezza a Ispra nel 2010, e non è chiaro il motivo per cui sia stata reintrodotta nella proposta in esame.

5.4 Tutto considerato, il CESE preferirebbe che i requisiti legati ai rapporti di sicurezza si mantenessero a livelli realistici, ragionevoli, comparabili e applicabili in tutti gli Stati membri, e che si facesse il possibile per uno scambio di pratiche transfrontaliere. In particolare il CESE si rammarica che le sezioni dedicate agli «insegnamenti tratti» nei 745 rapporti on line attualmente disponibili nella base dati eMARS siano state per lo più lasciate in bianco e che le altre caselle da selezionare forniscano poche informazioni utili, pur essendo state presentate non solo al grande pubblico, ma anche agli esperti di sicurezza, come una fonte primaria di informazioni rilevanti. Alcuni dati, come la distribuzione degli incidenti tra stabilimenti di soglia superiore e inferiore non sono stati raccolti - a quanto pare - in modo sistematico, e ciò rende difficile valutare l'efficacia delle varie componenti della normativa e delle azioni richieste a livello nazionale. Il CESE accoglie pertanto con favore le azioni condotte dalla Commissione per definire di concerto con gli Stati membri nuovi criteri per i rapporti di sicurezza e confida nello stanziamento di risorse sufficienti per mantenere il sistema all'altezza del suo obiettivo originario.

5.5 Il CESE si chiede altresì come mai i requisiti in materia di rapporti di sicurezza per gli stabilimenti delle due soglie, definiti in base alle quantità di tonnellate e alle classificazioni di pericolo delle sostanze prodotte, utilizzate o immagazzinate in un sito, differiscano quanto alla necessità di una MAPP, nonché di un sistema di gestione della sicurezza (SMS) e di un rapporto di sicurezza. Dato che la prima (MAPP) presenta uno scarso valore senza il secondo (SMS), il CESE ritiene che questo requisito dovrebbe applicarsi in ugual misura a tutti gli stabilimenti compresi nel campo d'applicazione di questa direttiva. I requisiti specifici per gli stabilimenti di soglia inferiore dovrebbero essere però maggiormente adeguati al rischio molto ridotto di incidente rilevante.

5.6 Il CESE rileva che le proposte di fornire informazioni al pubblico sono state notevolmente ampliate, anche se non sempre ne risulta chiara la motivazione. Un paragrafo cita espressamente «scuole e ospedali», ma non è chiaro se siano menzionati a scopo educativo, in quanto siti che occupano o ospitano un numero elevato di persone e richiedono quindi piani ed esercizi di evacuazione specifici, o perché costituiscono risorse fondamentali in caso di emergenza. Questo aspetto andrebbe chiarito per consentire ai diretti interessati di adottare le azioni più appropriate.

5.7 In tutti i casi sopra elencati il requisito dovrebbe essere quello di fornire informazioni pertinenti, comprensibili e tempestive per un determinato scopo. L'invio elettronico di informazioni sarà utile per alcuni settori della comunità, ma non per altri. Ancora per molti anni sarà necessario ricorrere all'informazione su carta. Nell'ambito dei piani messi a punto per affrontare emergenze specifiche si potrebbero prendere in considerazione, a livello locale, nuove forme di comunicazione, come l'invio mirato di messaggi di posta elettronica, le reti sociali e perfino Twitter®.

5.8 La Commissione, infine, inserisce un nuovo articolo a garanzia della «giustizia in materia ambientale», un concetto che è andato diffondendosi negli Stati Uniti negli anni Ottanta, sulla scia del movimento per i diritti civili di vent'anni prima, in cui il colore della pelle, la povertà e la mancanza di diritti civili, con conseguente assenza evidente di giustizia, erano strettamente correlati. Gli stessi principi sono stati introdotti nella convenzione di Aarhus del 1998. Nel 2006 è stato adottato un regolamento che definiva gli obblighi delle istituzioni europee. Il CESE, nel parere sull'argomento (GU C 117 del 30.4.2004, pag. 52), sosteneva la proposta di regolamento, ma esprimeva preoccupazione riguardo alla definizione limitata

di «organismi che operano a favore della tutela dell'ambiente», visto che «altre organizzazioni senza fini di lucro, quali sindacati, organizzazioni dell'economia sociale, socioprofessionali, dei consumatori ecc. stanno realizzando un'importante opera a favore dell'ambiente a livello locale, regionale, nazionale ed europeo». Questa posizione resta ancor'oggi di attualità, visto che tutte le componenti della società civile organizzata partecipano piuttosto attivamente quando si tratta di elaborare pareri informati su aspetti attinenti a questa normativa e di garantire che la salute e la sicurezza dei lavoratori e della popolazione circostante siano adeguatamente protetti qualora si verifichi un incidente rilevante. Secondo le relazioni della Commissione sull'applicazione del regolamento del 2006 disponibili on line, le alquanto scarse richieste di informazioni registrate riguardavano campagne paneuropee in corso piuttosto che problemi connessi ad un sito in particolare. Pertanto, non è chiaro come mai questo particolare requisito sia stato aggiunto in questa fase, invece di presentare, ad esempio, delle proposte per lo scambio, il riconoscimento e la ricompensa delle buone pratiche esistenti. Si tratta di un campo nel quale l'UE è in forte ritardo rispetto agli Stati Uniti e nel quale si potrebbero, invece, realizzare autentici passi avanti in materia di sicurezza del processo e delle persone, in linea con gli obiettivi enunciati nella proposta di direttiva in esame.

Bruxelles, 15 giugno 2011

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON
