

# I NUOVI OBBLIGHI PER GLI IMPIANTI DI STOCCAGGIO E LAVORAZIONE DI RIFIUTI: COSA FARANNO LE PREFETTURE?

*analisi dell'art. 26-bis del D.L. 113/2018 e delle recenti circolari esplicative*

di Rosa Bertuzzi (\*) e Andrea Tedaldi

\* Avvocato. Studio Ambinterosa s.r.l. - consulenze legali ambientali

Nella Gazzetta Ufficiale n. 281 del 3 dicembre 2018 è stata pubblicata la Legge di conversione 1 dicembre 2018, n. 132 del 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*” (cd. Decreto sicurezza). Fra le numerose novità contenute in tale Decreto sono da segnalare i nuovi obblighi in capo agli impianti di stoccaggio e di lavorazione dei rifiuti, rispetto ai quali alcune recenti circolari del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e del Ministero dell'Interno sono intervenute a fare chiarezza.

## **L'art. 26-bis del D.L. 113/2018: il Piano di Emergenza Interno**

L'art. 26-bis del D.L. 113/2018 prevede l'obbligo per i gestori di impianti di stoccaggio e di lavorazione dei rifiuti, esistenti o di nuova costruzione, di predisporre un Piano di Emergenza Interno (di seguito, “PEI”), 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.

La disposizione in esame, adottata a seguito dell'intensificarsi degli episodi di roghi dolosi di rifiuti all'interno di impianti di rifiuti, pone dunque un nuovo obbligo in capo a tutti i gestori degli impianti di stoccaggio e trattamento di rifiuti, esistenti o di nuova costruzione: la redazione di un Piano di Emergenza Interno, volto a disciplinare le ipotesi di rischio genericamente individuate, al fine di minimizzare il più possibile i pericoli per la salute umana e per l'ambiente che possono prodursi per effetto delle attività che si svolgono negli impianti di gestione dei rifiuti.

Nel porre gli obiettivi che devono essere perseguiti, l'art. 26-bis non fornisce tuttavia ulteriori e più precise indicazioni sul contenuto del PEI, prevedendo unicamente che il piano di emergenza interna deve essere 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.

Inoltre, l'art. 26-bis prevede che, per gli impianti esistenti, il PEI deve essere predisposto entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del D.L. 113/2018: dovrà, pertanto, essere trasmesso al Prefetto territorialmente competente entro il 4 marzo 2019.

### **Il Piano di Emergenza Esterno**

Altra importante novità introdotta dall'art. 26-bis del D.L. 113/2018 è rappresentata dall'introduzione del Piano di Emergenza Esterna ("PEE").

Per gli impianti di stoccaggio e trattamento rifiuti, infatti, è stato anche previsto che il Prefetto competente per territorio, d'intesa con le Regioni e con gli Enti Locali interessati, deve predisporre il Piano di Emergenza Esterna all'impianto, sulla base delle informazioni fornite dal gestore dell'impianto medesimo e sulla base di linee guida che dovranno essere emanate dal Presidente del Consiglio dei Ministri, e dovrà altresì coordinarne l'attuazione.

Pure tale Piano, al pari del PEI, si pone come obiettivo il rafforzamento della sicurezza degli impianti di stoccaggio e lavorazione dei rifiuti, e nel dettaglio è volto a: 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.

Il Prefetto dovrà redigere il PEI entro dodici mesi dal ricevimento delle informazioni necessarie da parte del gestore e tale Piano sarà riesaminato, sperimentato e, se necessario, aggiornato, previa consultazione della popolazione, dal Prefetto ad intervalli appropriati e (comunque) non superiori a tre anni. La revisione dovrà tenere 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.

### **Gli impianti interessati ed esclusi dall'art. 26-bis del D.L. 113/2018**

Come si coglie dall'analisi della disposizione in esame, l'art. 26-bis rimanda, nel linguaggio utilizzato, ai pericoli di incidenti rilevanti e dunque al D.Lgs. 26 giugno 2015, n. 105 (*“Attuazione della direttiva 2012/18/UE relativa al controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose”*, cd. Direttiva Seveso III), nonché al D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81 (*“Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro”*), senza però contenere alcun riferimento né all'uno né all'altro decreto.

A tal proposito, i rapporti fra le varie normative sono stati chiariti dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (“MATTM”) con la circolare n. 1121 del 21 gennaio 2019, recante *“Linee guida per la gestione operativa degli stoccaggi negli impianti di gestione dei rifiuti e per la prevenzione dei rischi”*, emanata a seguito dei diffusi e frequenti episodi di incendi in impianti di trattamento di rifiuti che hanno recentemente interessato il territorio nazionale.

Tale circolare ha ricordato come il piano di emergenza sia già uno strumento obbligatorio per i luoghi di lavoro in cui sono impiegati più di dieci lavoratori, ai sensi dell'art. 5 del DM 10 marzo 1998 (recante *“Criteri generali di sicurezza antincendio e per la gestione dell'emergenza nei luoghi di lavoro”*) [1]. I piani redatti sulla base del Decreto ministeriale citato dovranno pertanto, unicamente, essere adeguati - entro il 4 marzo 2019 - con il recepimento dei contenuti dell'art. 26-bis.

Da ultimo, ulteriori chiarimenti sono stati forniti con la circolare del Ministero dell'Interno e del MATTM n. 2730 del 13 febbraio 2019, la quale ha precisato che l'art. 26-bis non si applica agli impianti che ricadano nel summenzionato D.Lgs. 105/2015, ossia agli *“impianti a rischio di incidente rilevante”* sottoposti alla normativa Seveso. Sui gestori di tali impianti, infatti, graveranno obblighi ben più pregnanti, dovendo predisporre il PEI e fornire ai Prefetti competenti le necessarie informazioni per la stesura del PEE secondo la disciplina specifica e di particolare rigore fissata dal D.Lgs. 105/2015 e non quella generale di cui all'art. 26-bis del D.L. 113/2018 [2].

Viceversa, i gestori di impianti di stoccaggio e trattamento di rifiuti non ricadenti nel campo di applicazione del D.Lgs. 105/2015, esistenti o di nuova costruzione, dovranno predisporre le pianificazioni di emergenza di cui all'art. 26-bis citato, secondo quanto contemplato dal D.Lgs. 81/2008 e dal comma 1 del medesimo art. 26-bis, nonché fornire ogni altro elemento utile per la predisposizione del PEE da parte del Prefetto competente. A tal riguardo, si osservi inoltre che molte delle informazioni richieste per il PEI da fornire al Prefetto sono già contenute nella

documentazione predisposta ai sensi del D.Lgs. 81/2008 ai fini della valutazione dei rischi. Tale documentazione potrà pertanto essere utilizzata anche per assolvere agli obblighi previsti dal Decreto sicurezza, previo suo adeguamento (se del caso) agli obiettivi del comma 1 dell'art. 26-bis. Ciò, del resto, trova indirettamente conferma anche nella menzionata circolare n. 2730/2019 del Ministero dell'Interno e del MATTM, la quale richiama espressamente il D.Lgs. 81/2008 ai fini della predisposizione del PEI.

### **Le informazioni da fornire al Prefetto per l'elaborazione del Piano di Emergenza Esterno**

La circolare n. 2730/2019 indica inoltre le informazioni che i gestori degli impianti di stoccaggio e trattamento di rifiuti devono fornire ai Prefetti per l'elaborazione del PEE, in attesa dell'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (ai sensi del comma 9 dell'art. 26-bis) che stabilirà le linee guida per la predisposizione dei PEE e la relativa informazione alla popolazione.

A tal riguardo, viene precisato che i gestori sono tenuti ad effettuare una descrizione dell'impianto con adeguate informazioni, tra cui: a) ragione sociale e indirizzo dell'impianto; b) nominativo e recapiti del gestore dell'impianto e del responsabile per la sicurezza; c) descrizione dell'attività svolta e dei relativi processi, indicazione del numero degli addetti; d) elenco delle autorizzazioni/certificazioni nel campo ambientale e della sicurezza in possesso della società; e) planimetria generale dalla quale risultino l'ubicazione dell'attività, il contesto territoriale circostante, le condizioni di accessibilità all'area e di viabilità; f) piante in scala adeguata degli edifici e delle aree all'aperto utilizzate per le attività recanti l'indicazione degli elementi caratteristici: layout dell'impianto, con identificazione delle aree di accettazione in ingresso, delle aree di stoccaggio e trattamento e degli impianti tecnici, degli uffici e delle misure di sicurezza e protezione riportate nella relazione tecnica; g) relazione tecnica contenente almeno i seguenti elementi: 1) quantità e tipologia dei rifiuti gestiti e indicazione della massima capacità di stoccaggio istantanea consentita. Nel caso l'impianto gestisca rifiuti pericolosi, devono essere indicate le relative caratteristiche di pericolo e specificate le modalità di gestione adottate; 2) descrizione degli impianti tecnici; 3) descrizione delle misure di sicurezza e protezione adottate, anche in relazione alla gestione dell'impianto; h) descrizione, dei possibili effetti sulla salute umana e sull'ambiente che possono essere causati da un eventuale incendio, esplosione o rilascio/spandimento; i) descrizione delle misure adottate nel sito per prevenire gli incidenti e per limitarne le conseguenze per la salute umana, per l'ambiente e per i beni; l) descrizione delle misure previste per provvedere al ripristino e al disinquinamento dell'ambiente dopo un incidente; m) descrizione delle disposizioni per avvisare tempestivamente, le autorità competenti per gli interventi in caso di emergenza (Vigili del fuoco, Prefettura, ARPA, ecc.).

Tale elenco di informazioni è comunque da ritenersi non esaustivo e i Prefetti potranno autonomamente richiedere, caso per caso, informazioni aggiuntive, necessarie per l'elaborazione del PEE.

Peraltro, sulla base delle informazioni assunte dalla documentazione trasmessa dal gestore, il Prefetto, qualora non siano ragionevolmente prevedibili effetti all'esterno dell'impianto provocati dagli incidenti individuati nell'ambito della valutazione del rischio, potrà decidere di non predisporre il PEE.

***Un sindaco persegue lo Stato francese per “inaction climatique”. Una première in Francia... e in Italia?***

Sono noti a tutti, per la vasta eco ad essi riservata dai mezzi di informazione, i cortei generatisi a partire dalle manifestazioni della giovane svedese Greta Thunberg per denunciare l'inazione dei Governi contro la lotta al cambiamento climatico. E' forse meno noto, quanto meno in Italia, il recente ricorso promosso, innanzi al Consiglio di Stato francese, dal sindaco di Grande-Synthe (un comune nel nord della Francia) contro lo Stato francese per “*inaction climatique*”.

Dopo che il ricorso amministrativo presentato al Ministero della Transizione ecologica e solidale non aveva trovato risposta, nel gennaio scorso il sindaco ha percorso la strada giudiziaria: una première in Francia, alla quale si accompagna il recente deposito di un ulteriore ricorso amministrativo al Ministero da parte di quattro ONG, anch'esso volto a veder dichiarata l'inazione dello Stato nella lotta ai cambiamenti climatici.

Con il ricorso al Consiglio di Stato si chiede di ingiungere al Governo di cambiare la propria politica ambientale, garantendo il rispetto degli impegni climatici assunti dalla Francia a livello nazionale ed internazionale. Un'azione, questa, che il sindaco giustifica (fra l'altro) in ragione degli impatti che i cambiamenti climatici potrebbero generare sulla sua città, situata su un polder e interessata dalla sommersione marina in caso di aumento del livello del mare.

Non rimane dunque ora che aspettare l'esito del giudizio e i suoi impatti a livello europeo e nazionale.

---

[1] Ai sensi dell'art. 5 del DM 10 marzo 1998 (rubricato “*Gestione dell'emergenza in caso di incendio*”), “1. *All'esito della valutazione dei rischi d'incendio, il datore di lavoro adotta le necessarie misure organizzative e gestionali da attuare in caso di incendio riportandole in un piano di emergenza elaborato in conformità ai*

*criteri di cui all'allegato VIII. 2. Ad eccezione delle aziende di cui all'articolo 3, comma 2, del presente decreto [ovvero ad eccezione delle attività soggette al controllo da parte dei Comandi provinciali dei vigili del fuoco ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 29 luglio 1982, n. 577], per i luoghi di lavoro ove sono occupati meno di 10 dipendenti, il datore di lavoro non è tenuto alla redazione del piano di emergenza, ferma restando l'adozione delle necessarie misure organizzative e gestionali da attuare in caso di incendio”.*

[2] A tal riguardo, la circolare n. 2730/2019 del Ministero dell'Interno e del MATTM chiarisce che le previsioni contenute nell'art. 26-bis sono volte a disciplinare ipotesi di rischio genericamente individuate, al fine di minimizzare il più possibile i pericoli per la salute umana e per l'ambiente che possono prodursi per effetto delle attività che si svolgono nei diversi impianti di gestione dei rifiuti. Le norme del D.Lgs. 105/2015 riguardano invece ipotesi di rischio specificamente individuate essenzialmente con riferimento a parametri quantitativi di sostanze pericolose, al fine di regolare con una disciplina specifica e di particolare rigore i casi in cui i potenziali incidenti sono in grado di arrecare i danni più intensi ed estesi. Da ciò deriva che, laddove gli impianti di stoccaggio e trattamento di rifiuti ricadano nell'ambito del D.Lgs. 105/2015, i relativi gestori dovranno attenersi alle disposizioni del medesimo decreto sia nel predisporre il PEI (per gli stabilimenti di soglia inferiore si richiama il comma 6 dell'art. 20 del medesimo decreto legislativo), sia nel fornire ai Prefetti competenti le necessarie informazioni per la stesura del PEE, non dovendo viceversa dare seguito anche alle disposizioni di cui all'art. 26-bis in parola, trattandosi di adempimenti ridondanti