

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori BERLINGUER, CONSOLI, TORNATI,
SCARDAONI, NESPOLO, GALEOTTI, GIANOTTI, PETRARA e BRINA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 16 NOVEMBRE 1988

Norme sulle emergenze ambientali nelle attività industriali

ONOREVOLI SENATORI. - Numerosi episodi, verificatisi nei tempi più recenti, hanno segnalato in forme clamorose l'acutizzarsi del conflitto fra ambiente e attività produttive, e specialmente fra industria e ambiente.

I *referendum* locali, sugli insediamenti energetici e sul mantenimento in esercizio di talune fabbriche, rappresentano la spia di una situazione nuova e complessa.

La situazione è nuova in quanto si rende evidente un mutamento nella scala gerarchica dei valori: l'ambiente viene assunto come valore primario rispetto alla produzione e al lavoro, intesi nell'accezione più tradizionale.

La situazione è complessa e anche contraddittoria in quanto rischiano di essere contrap-

posti lo sviluppo industriale, la salute e l'ambiente, laddove proprio le esigenze sanitarie e ambientali rappresentano il punto di partenza per avviare profonde trasformazioni dell'apparato produttivo e creare nuove occasioni di sviluppo.

Siamo indubbiamente di fronte ad un passaggio delicato.

L'industria rappresenta il motore insostituibile in un sistema economico moderno e avanzato. Sono dunque negativi e sbagliati atteggiamenti e impostazioni che talvolta appaiono persino pregiudizialmente contrari all'attività industriale.

Non basta, peraltro, affermare che industria e ambiente possono essere armonizzati. Occorre anzi partire dalle potenziali contraddizioni

per condurre analisi serie e dare risposte congrue.

I lavoratori e le organizzazioni sindacali, i movimenti ambientalisti, il mondo della scienza rappresentano i soggetti di un movimento nuovo che può svilupparsi intorno ad obiettivi di grande significato civile, culturale e produttivo.

La rimozione delle cause dell'inquinamento, la prevenzione degli impatti negativi, il recupero delle aree degradate rappresentano non solo obiettivi di rilevante significato ambientale, ma anche occasioni di lavoro e di nuove attività produttive.

Per conseguire questi obiettivi è indispensabile rinsaldare l'alleanza fra popolazione e lavoratori. La moltiplicazione dei *referendum* su scala locale non è la via più efficace per dare risposte risolutive a esigenze diverse e complesse.

Occorre promuovere vertenze e movimenti unitari finalizzati alla soluzione delle situazioni di conflitto.

Obiettivi avanzati non possono essere conseguiti attraverso una via puramente contrattualistica nelle sedi istituzionali.

C'è necessità anche di nuove norme legislative affinché le stesse vertenze possano trovare riferimento in una solida base giuridica.

2. La legislazione sull'ambiente è in buona parte arretrata e confusa.

La bontà di leggi innovative è stata per di più vanificata dalle carenze e dai «vizi» dell'Amministrazione centrale e periferica.

Nel nostro ordinamento esiste inoltre un vero e proprio vuoto legislativo in parti essenziali di un sistema di regole di tutela ambientale definibile come moderno.

Direttive comunitarie concernenti la procedura di valutazione preventiva dell'impatto ambientale, il controllo degli impianti industriali a rischio di incidente rilevante (direttiva Seveso) e le emissioni atmosferiche inquinanti degli impianti industriali sono state recepite dal nostro ordinamento solo in tempi recentissimi e con grande ritardo sulle indicazioni comunitarie.

Da questi colpevoli ritardi hanno avuto origine situazioni di eccezionale gravità per le ricadute sull'ambiente e per i conflitti sociali innescati.

Non basta tuttavia adeguare la legislazione «di base». Le numerose situazioni di emergenza ambientale che si segnalano nel Paese richiedono norme apposite. In buona sostanza occorre definire una via giuridicamente certa per affrontare le emergenze ambientali.

A questa finalità intende rispondere il presente disegno di legge.

3. L'articolo 1 definisce l'ambito di applicazione: si intende disciplinare le procedure di valutazione e gli interventi da adottare nelle situazioni di particolare gravità derivanti da attività industriali che diano luogo a rischio di incidente rilevante o a fenomeni di incompatibilità ambientale.

Il termine di «incompatibilità ambientale» richiede una chiara definizione. Nella presente proposta ci si riferisce non ad una situazione nella quale una data attività industriale non rispetta talune prescrizioni vigenti; in questo caso il problema è infatti quello di ricondurre l'attività dentro i limiti previsti dalla normativa. Si vuole piuttosto intendere una situazione nella quale, attraverso una ben specificata procedura, si perviene ad acclarare che una data attività, pur in regola con le disposizioni vigenti, per la vicinanza con i centri abitati, per il maturare di nuove conoscenze scientifiche non ancora recepite nel sistema di regole formali o per altre cause può essere valutata come fortemente negativa per l'ambiente.

È evidente la delicatezza dell'innovazione. Occorre dunque una procedura molto chiara nello sviluppo e negli esiti.

Gli articoli dal 3 all'8 definiscono la procedura.

L'articolo 3 indica i soggetti (cittadini e loro associazioni, enti locali, fabbricanti) che possono proporre istanza alla regione per l'esame preliminare di una situazione ritenuta incompatibile con l'ambiente.

La regione effettua il primo esame e, ove non risulti infondata la richiesta, trasmette l'istanza al Ministro dell'ambiente, che effettua l'istruttoria avvalendosi di organi tecnici di emanazione pubblica e propone la deliberazione conclusiva al Presidente del Consiglio dei ministri.

La deliberazione conclusiva determina il rigetto dell'istanza o la prescrizione di interventi per:

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- a) risanare l'attività in corso di esercizio;
b) sostituire una o più sostanze impiegate nel ciclo produttivo;
c) riconvertire l'attività;
d) trasferire l'attività.

La procedura per gli interventi di risanamento ambientale o di delocalizzazione può essere richiesta anche dal fabbricante.

La deliberazione viene attuata mediante un contratto di programma stipulato tra le parti interessate. Si applicano a questo fine le procedure previste dall'articolo 27 della legge

11 marzo 1988, n. 67 (legge finanziaria 1988), sulla conferenza di servizi.

Ai fini dell'attuazione degli interventi deliberati sono assegnate agevolazioni finanziarie previ criteri di priorità fissati dal CIPI (articolo 10).

L'articolo 11 specifica le misure per la salvaguardia dell'occupazione e dei redditi dei lavoratori.

L'articolo 14 riguarda un progetto finalizzato di ricerca da far effettuare al CNR a sostegno degli interventi di modifica dei cicli produttivi.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Ambito di applicazione)

1. La presente legge disciplina le procedure di valutazione e gli interventi da adottare nelle situazioni di particolare gravità derivanti da attività industriali che diano luogo a rischio di incidente rilevante ai sensi della direttiva 82/501/CEE del Consiglio del 24 giugno 1982 o a fenomeni di incompatibilità ambientale.

Art. 2.

(Definizioni)

1. Ai sensi della presente legge, si intende per:

a) attività industriale: qualsiasi operazione effettuata in impianti industriali definita ai sensi della direttiva 82/501/CEE;

b) incidente rilevante: un avvenimento, quale un'emissione, un incendio o una esplosione di rilievo, connesso ad uno sviluppo incontrollato di una attività industriale, che dia luogo a un pericolo grave, immediato o differito, per l'uomo, all'interno o all'esterno di uno stabilimento, e per l'ambiente;

c) fabbricante: chiunque sia responsabile di un'attività industriale;

d) incompatibilità ambientale: una situazione, verificata con le procedure di cui agli articoli 3, 4, 5, 6 e 7, nella quale si manifesti inequivocabilmente un impatto gravemente negativo dell'attività industriale sulla salute e sull'ambiente.

Art. 3.

(Istanza di esame preliminare)

1. Possono avanzare istanza alla regione competente per territorio, ai fini dell'esame

preliminare, di cui all'articolo 5, delle situazioni potenzialmente comprese nell'ambito di intervento della presente legge, come indicato all'articolo 6, i seguenti soggetti:

- a) gli enti locali sulla base di fondate motivazioni;
- b) i cittadini, le organizzazioni sindacali e le associazioni ambientaliste riconosciute ai sensi della legge 8 luglio 1986, n. 349, sulla base di fondate motivazioni;
- c) i fabbricanti che intendano trasferire l'attività industriale dalle aree residenziali caratterizzate da fenomeni insediativi in atto o potenziali in altra idonea area, o che intendano proporre interventi sugli impianti, sui processi o sulle sostanze impiegate o prodotte, finalizzati a risolvere situazioni di incompatibilità ambientale.

Art. 4.

(Intervento proposto dal fabbricante)

1. I fabbricanti interessati allegano all'istanza di cui all'articolo 3 un progetto di intervento corredato:

- a) da una relazione analitica sulla situazione finanziaria dell'impresa, sulle attività industriali esercitate, sulle previste innovazioni al processo produttivo, sul conto economico del progetto, sui tempi di attuazione dell'intervento e, nel caso di trasferimento, sulla idoneità del sito in relazione alla predisposizione ed attuazione di misure di emergenza in caso di incidenti;
- b) da uno studio sull'impatto ambientale dell'insediamento nell'area di nuova destinazione nel caso di trasferimento;
- c) da una relazione sulle possibili destinazioni d'uso delle aree dismesse, sui benefici, anche economici, conseguibili, nonchè sugli interventi necessari per procedere ad eventuali lavori di bonifica.

2. L'intera documentazione viene trasmessa al comune e alla regione nel cui territorio ha sede l'impianto e al comune e alla regione nel cui territorio avviene il trasferimento.

Art. 5.

(Esame preliminare)

1. La regione o le regioni che ricevono l'istanza di cui all'articolo 3, ove la stessa non risulti palesemente infondata o incompatibile con gli strumenti urbanistici vigenti o inammissibile per altra causa, dispongono un esame preliminare, avvalendosi delle prestazioni di uno o più degli organi tecnici di cui all'articolo 13.

2. L'esame preliminare viene concluso, nel termine di novanta giorni dal ricevimento dell'istanza, con un motivato rigetto dell'istanza stessa o con la trasmissione degli atti al Ministro dell'ambiente per gli interventi di competenza.

3. La regione o le regioni corredano la documentazione di una propria valutazione sulla compatibilità ambientale, sulla conformità delle opere agli strumenti urbanistici vigenti, sulla destinazione d'uso delle aree eventualmente da dismettere. A tal fine la regione acquisisce i relativi pareri dei comuni interessati.

4. Nell'ambito dell'esame preliminare dell'istanza, devono essere sentiti i sindaci dei comuni interessati nonchè le organizzazioni sindacali.

Art. 6.

(Istruttoria e deliberazione conclusiva)

1. Il Ministro dell'ambiente effettua l'istruttoria sulla istanza trasmessa dalla regione con le modalità di cui all'articolo 7, entro centotanta giorni dal ricevimento della stessa istanza.

2. Su proposta del Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro della sanità e con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, il Presidente del Consiglio dei ministri emette un decreto concernente il rigetto dell'istanza o la prescrizione di interventi per:

a) risanare l'attività industriale in corso di esercizio;

- b) sostituire una o più sostanze impiegate nel ciclo produttivo;
- c) riconvertire l'attività industriale;
- d) trasferire l'attività industriale.

Art. 7.

(Istruttoria)

1. L'istruttoria è svolta in sede ministeriale con l'ausilio degli organi tecnici di cui all'articolo 13.

2. Il Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro della sanità e con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, designa, tra i funzionari della carriera direttiva o dirigenziale dei tre Ministeri o degli organi tecnici di cui al citato articolo 13, il responsabile dell'istruttoria e di ogni atto connesso dandone comunicazione alle regioni o ai comuni interessati nonchè ai soggetti proponenti l'istanza e al fabbricante.

3. Il responsabile dell'istruttoria trasmette immediatamente gli atti agli organi tecnici richiamati al comma 1 e ne acquisisce le valutazioni nel termine di sessanta giorni.

4. Il responsabile dell'istruttoria indice la conferenza di servizi nel termine di sessanta giorni, invitando gli organi tecnici nonchè i rappresentanti delle regioni interessate e dei comuni competenti per territorio.

5. Il Ministro dell'ambiente formula le conclusioni dell'istruttoria.

Art. 8.

(Contratto di programma)

1. Ai fini dell'attuazione degli interventi di risanamento in corso di esercizio, di riconversione o di trasferimento dell'attività industriale disposti dalla deliberazione di cui all'articolo 6, il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, d'intesa con il Ministro dell'ambiente, stipula un contratto di programma con il fabbricante interessato nonchè con gli enti locali competenti e con i soggetti gestori o concessionari di servizi pubblici nonchè con le amministrazioni statali interessate.

2. Il contratto di programma definisce le opere e le iniziative da compiere, individua i

soggetti pubblici competenti, indica i termini di attuazione, le fonti di disponibilità e di provvista finanziaria ed i relativi piani di ammortamento, specifica ogni altro elemento utile all'attuazione degli interventi, nonché l'autorità preposta alla vigilanza sull'attuazione della convenzione stessa.

3. Nel caso di trasferimento dell'attività industriale, la convenzione definisce altresì le modalità di bonifica, sgombero ed utilizzazione delle aree protette, fatte salve le competenze urbanistiche degli enti locali e delle regioni.

4. Ai fini della stipula della convenzione il funzionario istruttore delegato acquisisce pareri, autorizzazioni ed altri atti procedimentali dalle amministrazioni non partecipanti alla convenzione, che devono esprimersi entro novanta giorni dalla richiesta.

5. Qualora i termini di cui al comma 4 non vengano rispettati o pervengano risposte negative sui pareri o sulle autorizzazioni richieste, il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, d'intesa con il Ministro dell'ambiente, convoca una conferenza di servizi con le amministrazioni, gli enti o i soggetti a qualsiasi titolo interessati alla realizzazione dell'opera, ai fini della acquisizione di ogni atto procedimentale necessario per la stipula della convenzione. Ove persistano contrasti fra le parti interessate, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, d'intesa con il Ministro dell'ambiente, adotta una deliberazione conclusiva.

Art. 9.

(Effetti del contratto di programma)

1. Il contratto di programma è vincolante per tutti i soggetti sottoscrittori, che sono obbligati a darvi esecuzione nei tempi e con le modalità definite.

2. In caso di inosservanza degli obblighi contenuti nel contratto, l'autorità vigilante invita il soggetto inadempiente all'esatto adempimento degli obblighi stessi assegnando al riguardo un congruo termine. Decorso tale termine, ove persista l'inadempimento, il Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro

dell'industria, del commercio e dell'artigianato, nomina con proprio decreto un commissario per l'esecuzione dell'accordo. Il commissario provvede in sostituzione del soggetto inadempiente, avvalendosi dell'organizzazione e delle strutture del medesimo.

3. Ove inadempiente sia il fabbricante, il commissario di cui al comma 2 provvede all'esecuzione del programma di intervento restando a carico del fabbricante medesimo ogni relativa spesa ed onere.

Art. 10.

(Incentivazioni finanziarie)

1. Ai fini dell'attuazione degli interventi previsti nella convenzione di cui all'articolo 8, il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, d'intesa con il Ministro dell'ambiente, delibera la erogazione di contributi in conto capitale sino ad un massimo del 25 per cento del capitale investito elevabile sino al 40 per cento qualora si tratti di interventi di riconversione.

2. Per l'attivazione degli incentivi, di cui al comma 1, il CIPI, integrato dalla partecipazione del Ministro dell'ambiente, fissa con propria deliberazione i criteri per determinare le priorità di intervento e per graduare la concessione delle agevolazioni. L'esame delle singole pratiche ai fini della concessione dei contributi, di cui al comma 1, è compiuto, sulla base della delibera del CIPI, da una segreteria tecnica, nominata dal Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato di concerto con il Ministro dell'ambiente.

3. Per gli interventi realizzati nelle aree delimitate ai sensi dell'articolo 1 del testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218, le agevolazioni della presente legge sono cumulabili con quelle disposte dal decreto-legge 30 dicembre 1985, n. 791, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1986, n. 46. In nessun caso i benefici cumulati possono superare il 70 per cento del costo globale degli interventi.

4. Nei casi di trasferimento dell'attività industriale, le agevolazioni di cui ai commi 1 e

2 sono ridotte in misura corrispondente alle plusvalenze conseguenti alla utilizzazione della aree sgombrate.

Art. 11.

(Misure di salvaguardia dei lavoratori)

1. Ai lavoratori impiegati nelle attività industriali concernenti la deliberazione di cui all'articolo 6 o il contratto di programma di cui all'articolo 8, si applicano, ove le circostanze lo richiedano, i benefici di cassa integrazione guadagni straordinaria di cui alla legge 12 agosto 1977, n. 675, e successive modificazioni e integrazioni.

Art. 12.

(Localizzazione di nuovi impianti industriali)

1. Gli strumenti urbanistici di nuova formazione ed i relativi piani attuativi, ove interessino zone destinate ad insediamenti produttivi, devono indicare la quota parte riservata alle industrie a rischio ed essere accompagnati da uno studio di valutazione di impatto ambientale.

2. A partire dal 1° gennaio 1989 non possono più essere localizzati insediamenti industriali cui si applicano le disposizioni della presente legge al di fuori delle zone di cui al comma 1.

Art. 13.

(Organi tecnici)

1. Ai fini dell'espletamento dei compiti e delle funzioni istituzionali di cui alla presente legge sono organi tecnici:

- a) l'Istituto superiore di sanità (ISS);
- b) l'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (ISPESL);
- c) il Consiglio nazionale delle ricerche (CNR);
- d) il comando centrale del Corpo dei vigili del fuoco;
- e) il Comitato nazionale per la ricerca e per lo sviluppo dell'energia nucleare e delle energie alternative (ENEA);

f) l'ENEA - Direzione per la sicurezza nucleare e la protezione sanitaria (DISP).

Art. 14.

(Progetto finalizzato di ricerca)

1. Al fine di sostenere gli interventi di risanamento ambientale, di sostituzione di sostanze nocive impiegate nel processo produttivo e di modifica dei cicli produttivi, il Ministro per il coordinamento delle iniziative per la ricerca scientifica e tecnologica è autorizzato ad affidare al CNR uno specifico progetto finalizzato di ricerca.

Art. 15.

(Norme finanziarie)

1. Per la concessione dei contributi di cui all'articolo 10, è istituito nello stato di previsione del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato un apposito capitolo, sul quale viene trasferita l'intera disponibilità delle somme accantonate nel capitolo 9001 dello stato di previsione del Ministero del tesoro sotto la voce «Norme in materia di delocalizzazione di industrie a rischio o insalubri».

2. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le necessarie variazioni di bilancio.