

**demolizione  
&  
riciclaggio**

di Federica Delucchi

# Esplosivi e libero mercato:

La normativa sugli esplosivi per uso civile nel contesto della libera circolazione delle merci in ambito comunitario. Un seminario organizzato all'interno del progetto EU-Excert



# istruzioni per l'uso

La parola è all'ingegnere minerario **FRANCESCO RETACCHI**, uno fra i più autorevoli esperti internazionali di legislazione in materia di esplosivi e massima Autorità italiana nel settore della sicurezza dei lavoratori addetti all'industria estrattiva. I lavori del seminario si sono svolti alla fine di maggio nella splendida cornice del Vittoriale degli Italiani, a Gardone Riviera, affacciato sul lago di Garda. L'evento, promosso da Nitrex nell'ambito di EU Excert (progetto europeo dedicato alla certificazione delle competenze in materia di esplosivi), ha avuto il patrocinio di Assomineraria e del Ministero delle Attività Produttive. Proprio dal Ministero delle Attività Produttive è intervenuto l'ing. Francesco Retacchi, Dirigente dell'Ufficio Sicurezza Mineraria della Direzione Generale per

l'Energia e le Risorse Minerarie. Il seminario è stata l'occasione per presentare, e commentare in maniera esaustiva, la monografia a firma dell'ing. Retacchi stesso: "La normativa per uso civile nel contesto della libera circolazione delle merci in ambito comunitario".

Il volume, pubblicato a cura di Nitrex sempre nell'ambito del progetto EU Excert, è un insostituibile strumento operativo messo dall'autore a disposizione degli addetti ai lavori.

L'ing. Francesco Retacchi, Dirigente dell'Ufficio Sicurezza Mineraria presso il Ministero delle Attività Produttive, dal 1982 rappresenta l'Amministrazione di provenienza nella Commissione Consultiva Centrale per il Controllo delle Armi (in materia di sostanze esplosive e infiammabili) presso il

Ministero dell'Interno (già Commissione Consultiva per le Sostanze Esplosive e Infiammabili CCSEI). Ha partecipato, ancora in rappresentanza dell'Amministrazione, ai lavori di preparazione della direttiva 93/15/CEE a Bruxelles e a quelli di recepimento in sede nazionale.

La giornata di lavori è stata aperta dall'ing. Roberto Folchi di Nitrex, il quale ha presentato i relatori e il programma di lavori e illustrato il quadro e i principi generali della trattazione del tema della libera circolazione applicati all'industria degli esplosivi civili. L'ingegner Retacchi ha poi commentato il volume e illustrato la normativa di riferimento nel settore degli esplosivi per uso civile:

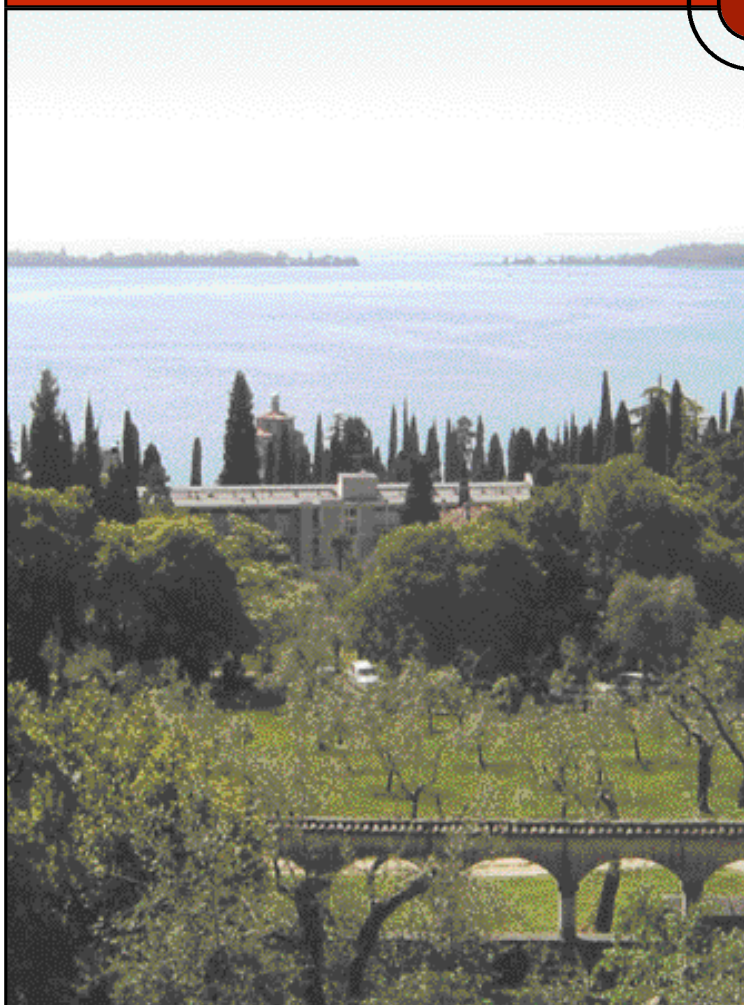
- Direttiva 93/15 CEE
- Decreto Legislativo L.G. 7/97
- Decreto Interministeriale IM. 272/02

La trattazione del tema ha preso in considerazione la prassi applicativa con l'intervento di un giurista esperto del settore, l'avv. Luciano Mariani dello Studio legale Fiorentini di Roma, che ha risposto ad una serie di quesiti posti dai partecipanti, i quali hanno avviato un acceso dibattito in merito alla situazione attuale in Italia.

### ■ ■ Oggi in Italia

Ad oltre 12 anni dalla sua approvazione la Direttiva 93/15/CEE del Consiglio del 5 aprile 1993 relativa all'armonizzazione delle disposizioni relative all'immissione sul mercato e al controllo degli esplosivi per uso civile, non trova ancora in Italia la necessaria compiuta diffusione ed applicazione. Molti fra gli addetti ai lavori non la conoscono in modo approfondito o non la applicano, tanto nell'industria

## Esplosivi: attualità e normativa



### In queste pagine

Il seminario si è tenuto nella suggestiva cornice del Vittoriale degli Italiani a Gardone Riviera.



quanto in alcuni settori della Pubblica Amministrazione. Questa situazione ha generato, e rischia di generare, pregiudizi a danno degli operatori del settore. La stessa fase di recepimento della direttiva europea 93/15/CEE ha generato molteplici problemi imputabili alle differenti, a volte opposte, finalità dei due quadri normativi, quello comunitario e quello nazionale preesistente. La scarsa conoscenza dei principi fondamentali della libera circolazione delle merci in ambito comunitario e l'atmosfera restrittiva imposta dalle norme del TULPS sono in parte responsabili dei problemi occorsi in fase di recepimento. La libera circolazione delle merci tra gli Stati membri della Comunità è una pietra miliare del mercato unico. Su questo argomento il diritto comunitario ha condizionato fortemente l'ordinamento giuridico nazionale. In

particolare il decreto legislativo 2 gennaio 1997 n. 7 (recepimento della direttiva 93/15/CEE) ha profondamente innovato il nostro quadro di riferimento nazionale basato sul testo unico del 1931 (TULPS Testo Unico di Leggi in materia di Pubblica Sicurezza) successivamente aggiornato, anche recentemente, in molte sue parti. La differenza sostanziale è proprio nello spirito e negli obiettivi delle due norme. La vecchia normativa nazionale regolamentava produzione, deposito, trasporto e impiego degli esplosivi ai fini della sicurezza pubblica e della lotta al terrorismo. Il decreto del 1997 si pone invece lo scopo primario di garantire la sicurezza nell'uso di esplosivo da parte dell'utente attraverso la rispondenza a determinati requisiti di sicurezza verificati da organismi notificati all'Unione europea dagli Stati membri. ●



Il prossimo aggiornamento della monografia a cura dell'ing. Retacchi è previsto per fine anno con l'introduzione di novità per le recenti leggi antiterrorismo. Il volume sarà curato e distribuito dalla Casa Editrice La Fiaccola, a cui sarà possibile richiederne copie.

parliamone CON...



## Esplosivi di legge

Intervista con l'avv. Luciano Mariani dello studio legale Fiorentini di Roma



**Lo studio legale Fiorentini di Roma presta consulenza professionale con esperti giuridici in materia di normativa sugli esplosivi per uso civile nel contesto della libera circolazione delle merci in ambito comunitario.**

**Le domande di seguito elencate sono tratte da quelle che il pubblico (interamente di addetti ai lavori) ha posto in sala durante il dibattito aperto al termine della giornata di lavori del seminario organizzato da Nitrex presso il Vittoriale degli Italiani nel maggio 2005.**

**D** Che cosa si intende per immissione sul mercato di un prodotto esplosivo?

**R** Un prodotto esplosivo può essere considerato immesso sul mercato comunitario quando, indipendentemente dal luogo di fabbricazione, è posto per la prima volta a disposizione degli utenti dell'Unione, per qualunque utilizzazione lecita. La normativa comunitaria fa riferimento alla direttiva 93/15/CEE. La normativa italiana che la ha recepita è il D.Lgs. n. 7 del 2 gennaio 1997 e il successivo regolamento di esecuzione introdotto con Decreto Interministeriale n. 272 del 19 settembre 2002. La normativa italiana pone in alcuni casi delle eccezioni al principio generale, prescrivendo l'osservanza di condizioni ulteriori rispetto a quelle fissate dalla direttiva, nel caso di immissione di materiale esplosivo sul mercato indicato in maniera specifica come "interno".

**D** È corretto parlare di "mercato nazionale" per la circolazione di esplosivi?

**R** Il D. Lgs 7/97 (art. 8) stabilisce che produttori o importatori che intendano immettere sul "mercato interno" un esplosivo e che abbiano ottenuto da uno degli Organismi notificati dell'Unione Europea l'attestato di esame "CE del Tipo" o altra certificazione di conformità, sono tenuti a darne comunicazione al Ministero dell'Interno. La norma si riferisce ovviamente a materiale non ancora disponibile sul mercato comunitario. L'immissione nel "mercato interno" determina l'automatica immissione del prodotto anche a livello comunitario. Ne consegue che i limiti posti da norme nazionali all'immissione di esplosivo nel mercato interno si riverberano, in maniera quanto meno discutibile, anche in quello comunitario ponendo limiti

al meccanismo di libera circolazione previsto dalla direttiva 93/15 che vede come unico requisito dell'immissione quello della marcatura CE.

**D Quali certificazioni devono essere ottenute perchè produttori e importatori possano immettere sul mercato prodotti esplosivi?**

**R** Per quanto attiene al diritto interno gli articoli 46 e 47 del TULPS prevedono la licenza di Polizia del Ministero degli Interni e del Prefetto (per le categorie di materiale esplodente di competenza), per fabbricazione, deposito, vendita e trasporto (importazione, esportazione). È tuttavia vietata (anche al soggetto legittimato in astratto allo svolgimento di attività aventi attinenza al materiale esplosivo) la detenzione, vendita, cessione, trasporto, importazione, esportazione di esplosivi per uso civile se privi della marcatura CE. Essa presuppone, attraverso lo svolgimento di apposite procedure, il rilascio della certificazione obbligatoria: attestato di esame "CE del Tipo" che certifica la conformità ai pertinenti requisiti essenziali di sicurezza di cui all'allegato II, di un campione rappresentativo del materiale. Oltre a ciò il produttore deve presentare le procedure per la verifica della conformità al tipo, della qualità della tecnologia produttiva, per la verifica su prodotto o la procedura di garanzia di qualità del prodotto.

L'organo competente per il rilascio dell'attestato "CE del Tipo" è un "Organismo notificato" accreditato presso il Ministero dell'Interno.

**D Cosa si intende per trasporto intra-comunitario? È necessaria in questo caso la licenza di importazione concessa dal Ministero dell'Interno?**

**R** L'art. 9 della direttiva 93/15 disciplina il trasferimento intra-comunitario, definendolo come spostamento di materiale esplodente nell'ambito dell'intero territorio della Comunità.

È prevista pertanto una disciplina omogenea in ordine ai trasferimenti fra Stati membri o all'interno di ogni singolo Stato. La normativa italiana di recepimento tuttavia, pur eliminando le licenze di importazione/esportazione (tuttora in vigore coi Paesi terzi) regola la materia dei trasferimenti in maniera restrittiva, prospettando una diversa interpretazione del concetto di trasporto intra-comunitario come sopra formulato. Il D. Lgs 7/97 regola il solo caso di introduzione degli esplosivi in Italia da uno Stato membro dell'Unione riservando alla previgente disciplina inter-

na la regolamentazione maggiormente permissiva del trasferimento fra siti nazionali. Per l'introduzione di materiale esplodente in Italia da Stati membri è necessaria l'autorizzazione del Prefetto della Provincia di destinazione (o di ingresso per il solo transito). L'autorizzazione, inoltrata dall'acquirente (che può essere anche il destinatario della merce) è rilasciata solo se esso sia provvisto delle vigenti autorizzazioni per l'acquisto di esplosivi e della licenza di deposito di cui agli art. 46/47 del TULPS. Condizione quest'ultima che non ritengo necessaria per quantità di esplosivo da utilizzarsi in un solo giorno.

Bisogna segnalare a questo proposito che di fronte all'evidente contrasto fra normativa nazionale di recepimento e finalità della direttiva 93/15, i giudici nazionali (TAR) al fine di rendere effettiva l'armonizzazione normativa, hanno ritenuto illegittimo il provvedimento di rigetto delle istanze di autorizzazione motivate dal mancato possesso da parte del destinatario delle licenze di deposito, nel caso di uso giornaliero di quantità di esplosivo proveniente da Paesi dell'Unione.

**D Le disposizioni impartite dal diritto comunitario prevalgono su quelle impartite dal diritto nazionale? (gerarchia delle fonti giuridiche)**

**R** La principale qualità delle norme comunitarie è riscontrabile nel primato o prevalenza sulle norme interne con essa contrastanti, sia precedenti sia successive e quale ne sia il rango. Il giudice nazionale ha l'obbligo di applicare integralmente il diritto comunitario.

**D Come si possono far valere i propri diritti nel momento in cui si verifica difformità della legge nazionale rispetto a quella comunitaria?**

**R** Nella pratica sono frequenti i casi in cui il Legislatore nazionale non ha provveduto o non provveda ad adeguare l'ordinamento nazionale alle direttive comunitarie. La questione ha posto problemi di varia natura. Dopo varie pronunzie contrastanti, nel 1991, con l'ormai "storica" sentenza Francovich la Corte di Giustizia della Comunità Europea dettò le condizioni per stabilire i casi in cui è possibile accertare la "responsabilità civile dello Stato" in relazione al mancato adeguamento della normativa interna alle disposizioni emesse dalla Commissione. La medesima Corte ha ritenuto di fronte alla presenza di determinate condizioni specifiche, la verifica di una situazione di diritto al risarcimento, che trova fondamento nei principi generali del diritto comunitario.

## EU Excert: formazione nel settore degli esplosivi

**L'industria** degli esplosivi, propellenti e pirotecnici occupa una posizione strategica nell'ambito dell'economia dell'Unione Europea.

Per mantenere alti i livelli nella sicurezza nazionale e per garantire la competitività dell'industria europea è necessario mantenere elevati standard di professionalità e garantire qualificazione professionale nel settore della scienza e della tecnologia degli esplosivi. A questo scopo lavora a livello europeo il progetto EU Excert ([www.euexcert.org](http://www.euexcert.org)) rappresentato in Italia da Nitrex ([www.nitrex.it](http://www.nitrex.it)). Il progressivo deterioramento delle competenze in questo settore (comune a tutti gli Stati europei negli ultimi anni) è causa dell'aumento degli incidenti con gli esplosivi.

La percezione è che il livello di preparazione degli addetti ai lavori in questo settore si stia pericolosamente riducendo, tanto nell'industria quanto presso gli Enti preposti al controllo. Negli ultimi anni sono tristemente noti a tutti per la gravità dei fatti, gli incidenti avvenuti in Nigeria, in Russia, in Francia (Tolosa) e in Olanda (Enschede) che hanno visto rispettivamente 1000, 118, 31 e 21 vittime. Alla perdita di vite umane si aggiungono rilevanti danni economici alle infrastrutture, alle abitazioni, alle industrie e all'ambiente.


 In Europa


Il progetto EU Excert si è posto l'obiettivo di definire un programma di istruzione e formazione, con certificazione europea, mirato a ristabilire un adeguato standard di preparazione a tutti i livelli nel settore degli esplosivi. Ciò significa migliorare le condizioni di lavoro, aumentare i livelli di sicurezza pubblica e incentivare la competitività industriale europea. Maggiori conoscenze comportano anche maggiore libertà di ricollocamento dei tecnici e la capacità delle imprese e delle Amministrazioni di reagire velocemente ai cambiamenti. I partner di EU-Excert (una decina di associazioni e istituti di ricerca e formazione operanti nei Paesi scandinavi Svezia, Norvegia, Finlandia e in Italia e Inghilterra) hanno promosso nei rispettivi Paesi un'analisi completa dei settori industriale, amministrativo e governativo degli esplosivi. L'analisi è orientata all'individuazione dei livelli di responsabilità nelle attività produttive e di controllo, dall'addetto al processo tecnico al top management, identificando competenze ed esperienze necessarie per ricoprire ciascun livello di responsabilità. Referenti qualificati operano in ciascuno Stato membro e il lavoro è coordinato da Comitati di Referenti Nazionali. Il progetto pilota EU-Excert (Certifying Expertise in European Explosives Sector) opera nell'ambito del Community Action programme on vocational training, con finanziamento EU 2003-S/B/F/PP-161014.

