



Regole nuove per l'industria chimica europea

Sta per essere approvato dal Parlamento europeo il provvedimento che regolamerà la commercializzazione e l'uso delle sostanze chimiche negli anni a venire. L'onere della prova viene ribaltato: d'ora in poi sarà compito dell'industria dimostrare l'innocuità di una sostanza prima dell'immissione sul mercato. Gli interessi in gioco sono enormi. Le lobby dell'industria chimica mondiale sono al lavoro. E anche i governi fanno sentire la propria voce presso la Commissione europea.

L'attuale politica comunitaria in materia di sostanze chimiche non garantisce una sufficiente tutela per la salute e l'ambiente. A sostenerlo in modo esplicito non è una ONG ambientalista ma la Commissione europea, che nel 1998 ha analizzato il funzionamento dei principali strumenti legislativi che disciplinano questo settore (vedi tabella) e ha constatato che sulle caratteristiche tossicologiche e sugli usi delle centomila sostanze chimiche registrate nel mercato comunitario prima del 1981 non si sa quasi nulla. Solo dopo quella data, infatti, i produttori e gli importatori sono stati obbligati a eseguire test per valutare i possibili rischi derivanti dall'immissione sul mercato di nuove sostanze chimiche. Nel frattempo quelle già registrate potevano continuare a circolare senza vincoli di valutazione. Questa disparità di trattamento tra so-

stanze "vecchie" (ante 1981) e nuove ha fatto sì che l'industria non fosse interessata a sostituire quelle già in commercio (magari potenzialmente pericolose) con prodotti nuovi e più sicuri; tant'è che le sostanze registrate dopo l'entrata in vigore degli obblighi sono solo 2.700: un'esigua minoranza rispetto alle oltre 100.000 che vengono quotidianamente utilizzate nella produzione dei più diversi beni di consumo (dalle auto ai tessuti, dai mobili ai giocattoli). Inoltre, la legislazione in vigore prevede obblighi solo per fabbricanti e importatori, ma non richiede informazioni agli utilizzatori a valle, ossia agli altri settori produttivi che si avvalgono dell'uso di sostanze chimiche. Pertanto è difficile ottenere dati sull'esposizione in questi comparti. Un altro punto debole delle norme attuali risiede nella lentezza del processo di valutazione dei rischi. Ba-

INCHIESTA



sti dire che delle 140 sostanze "vecchie" identificate come prioritarie, per le quali era stato previsto nel 1993 un obbligo di valutazione ad opera dell'autorità pubblica, a tutt'oggi solo quaranta hanno completato gli studi necessari alla conclusione dell'iter.

Sul piano delle responsabilità, infine, la suddivisione attualmente è tutta a vantaggio dell'industria: la valutazione dei rischi è compito delle autorità pubbliche, mentre non incombono responsabilità sulle imprese. Le decisioni in merito all'opportunità di effettuare un esame più approfondito di una sostanza possono essere prese solamente tramite una procedura complessa, ed essere imposte all'industria solo qualora le autorità abbiano comprovato la probabilità di un grave rischio derivante dall'uso della sostanza che si vuole esaminare. D'altro canto, come riconosce la stessa Commissione europea, senza dati tossicologici ed ecotossicologici e senza informazioni sulle modalità di esposizione «è pressoché impossibile fornire queste prove» (*Libro bianco, Strategie per una politica futura in materia di sostanze chimiche*, Commissione europea, COM(2001) 88 def. 7). In sintesi: finora il produttore non era tenuto a dimostrare l'innocuità e la sicurezza del suo prodotto prima di immetterlo sul mercato, mentre l'autorità pubblica, se voleva imporre restrizioni, doveva dimostrare l'esistenza del rischio, ma non era nelle condizioni di farlo. Una situazione iniqua e dannosa che i lavoratori e i consumatori europei hanno condiviso per tutto il secolo scorso. Preso atto dell'inefficacia della legi-

Principali strumenti legislativi attualmente in vigore

- Direttiva 67/548/CEE del Consiglio concernente la classificazione, l'imballaggio e l'etichettatura delle sostanze pericolose, e successive modifiche (GU 196 del 16.8.1967, pag. 1)
- Direttiva 88/379/CEE relativa alla classificazione, all'imballaggio e all'etichettatura dei preparati pericolosi (GU L 187 del 16.7.1988, pag. 14).
- Regolamento (CEE) n. 793/93 del Consiglio relativo alla valutazione e al controllo dei rischi presentati dalle sostanze esistenti (GU L 84 del 5.4.1993, pag. 1).
- Direttiva 76/769/CEE relativa alle restrizioni in materia di immissione sul mercato e di uso di talune sostanze e preparati pericolosi (GU L 262 del 27.9.1976, pag. 201).

Oltre a questa normativa esiste una legislazione specifica per determinati settori tra cui quella sui prodotti fitosanitari o cosmetici, sul trasporto di merci pericolose eccetera). Tutti questi strumenti saranno sostituiti con l'approvazione del nuovo regolamento da parte del Parlamento e del Consiglio.

slazione attuale, la Commissione ha presentato nel 2001 un libro bianco in cui si delinea una nuova strategia per la futura politica europea in materia di sostanze chimiche. Nel giro di due anni e grazie anche a consultazioni con i soggetti direttamente interessati, tale strategia è stata tradotta in una proposta di regolamento, pubblicata sul sito dell'Unione europea nel maggio 2003. Subito dopo è stato avviato un periodo di otto settimane di consultazione via internet aperta a tutti (hanno risposto industriali, ONG ambientaliste, associazioni di consumatori, sindacati, animalisti, ma anche autorità pubbliche di diversi paesi, per un totale di 6.000 interventi, tutti disponibili in rete). Da questa consultazione è scaturita una seconda bozza che è stata fatta propria dalla Commissione ed è stata presentata al pubblico il 29 ottobre 2003.

Il perno di questa strategia è costituito da REACH (Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals), un sistema unico di registrazione, valutazione ed autorizzazione di tutte le sostanze chimiche vecchie e nuove. E forse la Commissaria per l'ambiente Margot Wallstrom dice a ragione che si tratta di «una proposta rivoluzionaria». REACH, infatti, ribalta l'onere della prova: d'ora in poi saranno le imprese che producono e importano sostanze chimiche ad analizzare i rischi derivanti dalla loro utilizzazione e ad adottare le misure necessarie per gestirli. Dal canto suo, l'autorità potrà valutare, chiedere approfondimenti e intervenire con limitazioni e divieti. Il nuovo sistema prevede diversi obblighi:

Registrazione. Ciascun produttore o importatore che immette sul mercato sostanze chimiche per quantità superiori a una tonnellata dovrà registrarle in una banca dati centrale. Il provvedimento riguarderà circa 30.000 sostanze vecchie e nuove (all'ultimo momento alcune so-

Una riforma che lascia molti problemi aperti

Dopo la pubblicazione del libro bianco sulla chimica, si sono costituiti attorno al progetto di riforma europeo due fronti contrapposti. Da una parte il settore industriale a cui si sono uniti i sindacati dei lavoratori chimici, dall'altra le ONG ambientaliste, le associazioni dei consumatori e le numerose organizzazioni sindacali che ritengono che le considerazioni economiche non debbano passare in primo piano rispetto a quelle della salute e della sicurezza.

I primi hanno denunciato i costi eccessivi della riforma e hanno agitato lo spettro dell'impatto negativo dell'introduzione delle nuove regole: si sono detti preoccupati per l'eccesso di burocrazia e per le possibili violazioni del segreto commerciale. Hanno paventato la perdita di competi-

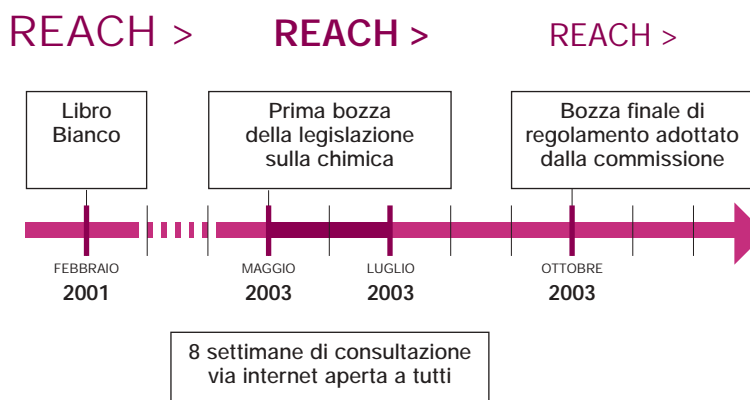
tività dei numerosi settori industriali interessati dal provvedimento, il rischio di delocalizzazione degli impianti fuori dall'Unione Europea, la perdita di posti di lavoro e calo del prodotto interno lordo.

I secondi, pur riconoscendo gli importanti benefici che questa riforma può portare – non solo in termini di salute e di ambiente ma anche in termini di innovazione per l'industria – hanno richiamato le responsabilità delle industrie per ciò che riguarda la sicurezza dei prodotti che immettono sul mercato, hanno reclamato il diritto di essere informati sui rischi a cui l'uomo e l'ambiente sono esposti e hanno richiesto la sostituzione o il divieto delle sostanze pericolose. Secondo l'analisi costi benefici della Commissione europea, la riforma costerà all'industria chimica 2,3 miliardi di euro in 11 anni (più 3-5 miliardi supplementari per i settori a valle). Ma salverà 4.500 vite all'anno e, nel giro di 30 anni, farà risparmiare circa

stanze di largo consumo, come i polimeri e certi intermedi, sono state escluse dall'obbligo). Le scadenze per la registrazione e la quantità di informazioni richieste dipendono dai rischi presentati dalla sostanza e dai volumi di produzione, ma in ogni caso il processo di raccolta dei dati dovrà essere concluso per tutte en-

tro una data precisa: il 2016. Si immagazzineranno informazioni relative alle proprietà, all'utilizzazione e alle precauzioni per l'impiego delle sostanze chimiche. I dati di sicurezza saranno trasmessi anche a chi utilizza tali sostanze nei processi di produzione di altre merci, affinché l'impiego sia più sicuro e consape-

A ogni passaggio REACH diventa meno incisiva



Fonte: Tony Musu, European trade union technical bureau

50 miliardi di euro derivanti dalla diminuzione dei costi, molto alti, delle cure sanitarie dovute a malattie generate dal contatto dei lavoratori con sostanze chimiche pericolose. Quello che non emerge con sufficiente forza dall'analisi della Commissione è invece che il costo stimato per l'applicazione della norma da parte delle imprese (2,3 miliardi di euro) rappresenta circa lo 0,05 per cento del giro d'affari dei prossimi 11 anni dell'industria chimica europea (il fatturato dell'industria chimica nel 2001 è stato di 515 miliardi di euro).

In seguito all'intensa attività di lobbying dell'industria, il progetto di riforma adottato dalla Commissione alla fine di ottobre 2003 è stato largamente edulcorato rispetto alla versione iniziale sottoposta alla procedura di consultazione pubblica: i polimeri sono stati totalmente esclusi dalla registrazione e la quantità di informazioni da fornire è stata drasticamente rivista verso

il basso. Le industrie, infatti, non dovranno più fornire i rapporti di sicurezza per più di un terzo delle sostanze inizialmente previste. La Commissione ha scelto di rinunciare a parte dell'informazione sulla sicurezza in nome della diminuzione dei costi per le aziende, ma se si leggono in dettaglio le valutazioni di impatto fornite dalla Unione Europea, si nota che a volte il gioco non vale la candela.

Nel caso della rinuncia a Rapporti di sicurezza il risparmio previsto è di soli 500 milioni di euro, una cifra molto bassa rispetto a quello che si spende in Europa per le sole allergie professionali. E infine le procedure di autorizzazione per le sostanze pericolose sono state facilitate molto, con la conseguenza di disincentivare la sostituzione delle sostanze più problematiche con sostanze innovative. Attualmente il testo del regolamento proposto dalla Commissione è al vaglio del Parlamento europeo e del

Consiglio. Vista la lettera congiunta inviata a fine settembre dal presidente francese Jacques Chirac, dal cancelliere tedesco Gerhard Schröder e dal premier britannico Tony Blair al presidente della Commissione Romano Prodi per chiedergli di «non condurre attentati alla competitività internazionale dell'industria europea» ci si possono attendere ben pochi miglioramenti da parte del Consiglio. Per contro, i deputati al Parlamento possono ancora esigere che le disposizioni abbandonate siano reintrodotte per fermare l'emorragia e restituire alla riforma il carattere ambizioso che aveva nella prima versione. Se non sarà svuotata della sua sostanza, REACH migliorerà considerevolmente la protezione dell'ambiente e della salute.

Tony Musu
European trade union
technical bureau

vole e si riducano i rischi per la salute dei lavoratori, dei consumatori e per l'ambiente.

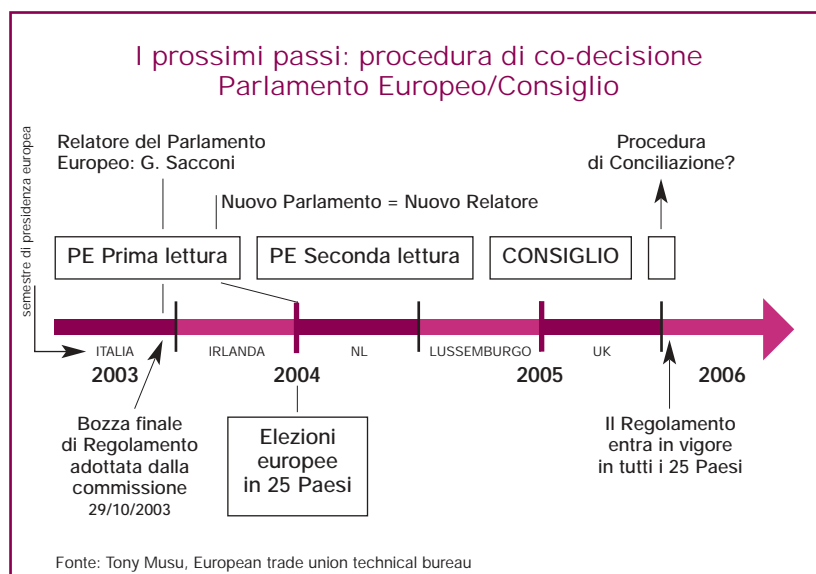
Si noti però che nelle norme attuali basta commercializzare 10 chilogrammi di una sostanza per avere l'obbligo di notifica, mentre con il sistema REACH sotto la soglia di una tonnellata non c'è alcun obbli-

go. Ciò significa che, comunque, 70.000 sostanze utilizzate in Europa rimarranno "misteriose", perché nessuno le importa o produce per quantità superiori a una tonnellata.

Valutazione. Si stima che per il 20 per cento delle sostanze (in particolare quelle per cui sono necessari esperimenti su animali), sarà ne-

cessaria una procedura di valutazione. Le autorità dei singoli stati membri valutano sia i dossier presentati dalle aziende, sia la sostanza stessa in base alle conoscenze disponibili.

Riguardo ai dossier, sarà preso in esame il piano di esperimenti sugli animali che l'azienda propone, con lo scopo di minimizzare il ricorso a questi ultimi. Uno degli obiettivi di REACH è infatti di evitare il sacrificio non necessario di animali mediante la condivisione dei dati ottenuti e il ricorso a fonti d'informazione alternative (nel dibattito pubblico su questo punto sono emerse esigenze diverse: alcuni hanno ritenuto i test sugli animali insufficienti e ne hanno richiesti di più, mentre altri hanno chiesto di diminuirli). Il regolamento attribuisce inoltre alle autorità la prerogativa di valutare le sostanze e di imporre all'industria l'obbligo di fornire ulteriori informazioni, nel caso in cui vi sia il sospetto di un rischio per la salute umana o per l'ambiente.



Confronto tra il sistema attuale e REACH

SISTEMA ATTUALE	REACH
Lacune conoscitive sulle sostanze chimiche	Riduce le lacune fornendo informazioni sulla sicurezza
L'onere della prova ricade sull'autorità pubblica	L'onere della prova ricade sull'industria
L'obbligo di notifica per le sostanze introdotte dopo il 1981 scatta alla soglia di 10 kg/anno	L'obbligo di registrazione scatta per tutte le sostanze alla soglia di 1 ton/anno
Valutazione dei rischi lenta e senza definizione di scadenze	Si registreranno 30.000 sostanze in 11 anni

Fonte: Tony Musu, European trade union technical bureau

Autorizzazione. Per utilizzare sostanze che destano preoccupazioni maggiori – come quelle cancerogene, mutagene o tossiche per la riproduzione (CMR), le sostanze persistenti, bioaccumulative e tossiche (PBT) o molto persistenti e molto bioaccumulative (vPvB) – occorre richiedere un'autorizzazione della Commissione. L'autorizzazione sarà concessa solo per usi specifici, e solo se si riconosce che i rischi possono essere "adeguatamente" controllati. In caso contrario, la Commissione valuterà se l'uso della sostanza presenta un interesse socio-economico tale da bilanciare i rischi che ne derivano e se può essere sostituita. La sostituzione tuttavia viene incoraggiata, ma non è obbligatoria.

Restrizioni. Un ulteriore elemento di sicurezza è dato dalla possibilità, da parte della Commissione o di uno degli stati membri, di proporre limitazioni all'interno dell'UE anche quando la sostanza è già usata.

REACH è frutto di una mediazione tra l'esigenza di tutela della salute e dell'ambiente e la salvaguardia della competitività dell'industria chimica europea. Quest'ultima ha un peso economico enorme nell'Unione: è al terzo posto nella classifica delle industrie maggiori, impiega direttamente 1,7 milioni di addetti e altri tre milioni nell'indotto. Oltre alle multinazionali, in questo settore sono attive 36.000 piccole e medie imprese (il 96 per cento delle industrie del settore in Europa). Con una quota del 31 per cento

del fatturato mondiale, l'industria europea ha generato nel 1998 un saldo attivo pari a 41 miliardi di euro, precedendo anche gli Stati Uniti (che in quell'anno hanno raggiunto solo il 28

per cento del valore della produzione e 12 miliardi di attivo). L'azione di *lobbying* della potente industria chimica è probabilmente alla base dell'evoluzione e della diluizione subita dal progetto di riforma nel corso del tempo (si legga l'intervento di Tony Musu alla pagina precedente). Rispetto alla prima bozza di regolamento pubblicata su internet nel maggio 2003, la stima dei costi diretti che l'industria dovrà affrontare per adeguarsi al nuovo sistema sono diminuiti dell'82 per cento. Questa drastica riduzione è stata ottenuta limitando i passaggi burocratici, ma anche "facilitando" le procedure di registrazione («L'obbligo di effettuare valutazioni della sicurezza chimica è stato notevolmente ridotto» si legge nella proposta di regolamento, vol. 1, pagina 9). E' molto preoccupante, per esempio, che delle 30.000 sostanze che verranno registrate, ben 20.000 (quel-

America contro Europa

Il *New York Times* del 2 aprile rende conto delle pressioni esercitate dalla Casa Bianca e dall'industria chimica americana su alcuni funzionari della UE per impedire l'approvazione di REACH. E' stato reso pubblico il contenuto di alcune *e-mail* provenienti dagli uffici dell'amministrazione Bush che testimoniano l'esistenza di un'azione finalizzata a scoraggiare l'adozione dei nuovi programmi di valutazione delle sostanze chimiche in discussione a Bruxelles. «Unsound science and abuse of regulatory authority» questa è l'accusa rivolta alle autorità del vecchio continente. E' la stessa argomentazione che viene utilizzata ogni qualvolta si ten-

ti di imbrigliare l'industria in nome della salute dei cittadini: se ne sono servite, tra le altre, l'industria del tabacco contro le restrizioni al fumo e quella biotecnologica contro l'etichettatura degli OGM voluta dalla UE. La posta in gioco, secondo l'amministrazione statunitense, sono i profitti dell'industria chimica americana e le sue esportazioni verso l'Europa (un affare da 20 miliardi di dollari l'anno). Ma Jeremy Rifkin, della Foundation on Economic Trends di Washington, sostiene che ciò che è veramente in discussione è l'affermazione del «principio di precauzione» sottesa a REACH di cui gli industriali USA non vogliono neanche sentir parlare.

per cento del valore della produzione e 12 miliardi di attivo).

L'azione di *lobbying* della potente industria chimica è probabilmente alla base dell'evoluzione e della diluizione subita dal progetto di riforma nel corso del tempo (si legga l'intervento di Tony Musu alla pagina precedente).

Per approfondire:

- Tutti i documenti citati in questo articolo sono disponibili sul sito <http://europa.eu.int/comm/enterprise/chemicals/chempol/whitepaper/reach.htm>

- I documenti dell'European trade union technical bureau sono disponibili in francese e in inglese sul sito <http://www.etuc.org/tutb/>

le con un volume tra 1 e 10 tonnellate all'anno per produttore) non dovranno più essere corredate dal *Chemical safety report*, un documento che contiene informazioni essenziali per la valutazione dei rischi. Infine, sull'iter di approvazione del regolamento, incombono le elezioni europee che si terranno in giugno; con un nuovo parlamento (e un nuovo relatore) potrebbero cambiare molte cose anche per REACH.

Maria Luisa Clementi