

Il “Piano di pronto intervento nazionale per la difesa da inquinamenti di idrocarburi o di altre sostanze nocive causati da incidenti marini” - DPCM 04.11.2010

A cura di Cristian ROVITO
Sottufficiale del Corpo delle Capitanerie di porto Guardia Costiera

Premessa.

Sulla G.U. n. 271 serie generale del 19.11.2010 è stato pubblicato il DPCM 04.11.2010 relativo all'approvazione del **“Piano di pronto intervento nazionale per la difesa da inquinamenti di idrocarburi o di altre sostanze nocive”**.

Tale strumento trae origine dalle previsioni di cui alle “Disposizioni per la difesa del mare” (Legge 31 dicembre 1982, n. 979) pubblicate sul supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 16 del 18 gennaio 1983. Ancora oggi, a distanza di tanti anni, questa norma continua ad essere considerata come *“legge quadro”* in materia di difesa del mare e delle coste.

Occorre da subito puntualizzare che quando la legge 979/82 venne emanata, le competenze istituzionali in materia di **protezione dell'ambiente marino e di prevenzione degli effetti dannosi alle risorse del mare** erano assegnate *in toto* all'allora Ministero della Marina Mercantile. Tale dicastero oggi non esiste più perché ai sensi della Legge 24.12.1993, n. 537 è stato sciolto e funzionalmente ed istituzionalmente assorbito per gli specifici settori di “alta amministrazione”, rispettivamente dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, dal Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali e, per la materia ambientale, dall'attuale Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del mare, istituito con la Legge 08 luglio 1986, n. 349 (inizialmente la denominazione ufficiale era di Ministero dell'Ambiente).

Già a partire dal 1983, il legislatore individuò specifiche funzioni di protezione e prevenzione in materia di ambiente marino sebbene assegnate ad un dicastero non prettamente creato per tale scopo (Ministero della Marina Mercantile). Va aggiunto che anche e sempre ai sensi della Legge 537 del 24.12.1993, le competenze del soppresso Ministero della Marina Mercantile in materia di lotta agli inquinamenti, sono passate al Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Le norme programmatiche di cui al Titolo I della L. 979/82 stabiliscono che in attuazione delle politiche ambientali elaborate nel corso degli anni, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del Mare si adopera al fine di pervenire ed assicurare un'ottimale protezione dell'ambiente marino e delle sue risorse attraverso la formazione del **"Piano generale di difesa del mare e delle coste marine dall'inquinamento"**, valido per tutto il territorio nazionale.

Un siffatto piano, indirizza, promuove e coordina gli interventi e le attività in materia di difesa del mare e delle coste (in cui rientra anche il fenomeno dell'erosione, che negli ultimi periodi ha assunto caratteri sempre più marcati) dagli inquinamenti e di tutela dell'ambiente marino, subordinandosi a criteri di programmazione, con particolare riguardo alla previsione degli eventi potenzialmente pericolosi e degli interventi necessari per delimitarne gli effetti e contrastarli una volta determinatisi.

Peculiarità del Piano di pronto intervento nazionale.

I concetti di preparazione e risposta (*preparedness and response*)¹ costituiscono la capacità di reazione di cui ogni Paese deve dotarsi al fine di "contenere" gli effetti negativi prodotti e producibili da uno sversamento, evitando maggiori danni all'ambiente marino ed alle sue risorse.

In tale fase, la rapidità e l'efficacia devono costituire i pilastri portanti dell'intera "organizzazione per le emergenze" sottoposta alla responsabilità singola di ogni Stato. Ne evidenziamo gli aspetti principali:

- definizione della normativa nazionale per la difesa del mare e delle coste dagli inquinamenti (per l'Italia la Legge 979/82 e successive disposizioni);
- messa appunto della pianificazione nazionale e di quelle locali che, in ottemperanza alle linee guida politiche e strategiche nazionali, si subordinino agli impegni ed agli accordi assunti a livello regionale con i Paesi vicini (Convenzione di Barcellona - Rempec);
- realizzazione di strutture operative di comando e controllo che a seconda dei livelli di responsabilità devono assumere e condurre gli interventi ricadenti nell'attività di "risposta" (Autorità Marittime e Portuali, Questure, Prefetture, Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, Dipartimento per la protezione civile, etc);
- disponibilità di risorse umane, tecnologiche e finanziarie;

La legge 979/82 ha postulato questi aspetti nella prescrizione di predisporre i "Piani di pronto intervento locali", redatti, curati e aggiornati dalle Autorità Marittime - nello specifico dal Capo del Compartimento Marittimo - (attualmente il litorale nazionale, secondo il Codice della Navigazione è suddiviso in 15 zone marittime) con il concorso di tutte le altre autorità pubbliche e private presenti in loco, e nel **"Piano nazionale di pronto intervento in caso di inquinamento"** che ora ci accingiamo ad analizzare.

Poteri amministrativi dell'autorità governativa.

Nell'ambito delle attribuzioni individuate dalla Legge 24 febbraio 1992, n. 225 al Presidente del Consiglio dei Ministri è affidata la proposta al Consiglio dei Ministri di deliberazione dello stato di emergenza nazionale qualora si verificano catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbano essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari.

La Legge 27 dicembre 2002, n. 286 (legge di conversione del D.L. 04.11.2001, n. 245) autorizza il Presidente del Consiglio dei Ministri, in situazioni di eccezionalità emergenziale da valutarsi in relazione al grave rischio di compromissione dell'integrità della vita, su proposta del Capo del Dipartimento della protezione civile e sentito il/i parere/i del/i Presidente/i della/e Regione/i interessata/e all'evento a disporre, con proprio decreto, il coinvolgimento delle strutture operative nazionali del Servizio Nazionale della protezione civile per fronteggiare l'emergenza.

Struttura del "Piano di pronto intervento nazionale".

L'argomento è trattato nel Titolo III della Legge 979/82 "Pronto intervento per la difesa del mare delle zone costiere dagli inquinamenti causati da incidenti", il cui art. 11, nel quadro del servizio nazionale di protezione civile, già attribuiva al Ministero della Marina mercantile il compito di "organizzazione del pronto intervento per la difesa del mare e delle zone costiere dagli inquinamenti causati da incidenti".

Nell'attività di "preparazione e risposta" si possono in linea di principio discernere due livelli operativi di intervento:

A) Livello di emergenza locale:

- Il comma 1 dell'art. 11 della Legge 979/82 stabilisce che:
"Nel caso di inquinamento o di imminente pericolo di inquinamento delle acque del mare causato da immissioni, anche accidentali, di idrocarburi o di altre sostanze nocive, provenienti da qualsiasi fonte o suscettibili di arrecare danni all'ambiente marino, al litorale e agli interessi connessi, l'autorità marittima, nella cui area di competenza si verifici l'inquinamento o la minaccia di inquinamento, è tenuta a disporre tutte le misure necessarie, non escluse quelle per la rimozione del carico o del natante, allo scopo di prevenire od eliminare gli effetti inquinanti ovvero attenuarli qualora risultasse tecnicamente impossibile eliminarli".
- Il comma 2 stabilisce che:
*"Qualora il pericolo di inquinamento o l'inquinamento in atto sia tale da determinare una situazione di emergenza, il capo del compartimento marittimo competente per territorio dichiara l'emergenza locale . . . omissis . . . assume la direzione di tutte le operazioni sulla base del **"Piano operativo di pronto intervento locale"** . . . ferme restando . . . omissis."*

B) Livello di emergenza nazionale:

- Il comma 4 dell'art. 11 della Legge 979/82 stabilisce che:
*Quando l'emergenza non è fronteggiabile con i mezzi di cui . . . omissis . . . promuovere la "dichiarazione di emergenza nazionale". In tal caso il Dipartimento per la protezione civile (istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri) assume la direzione di tutte le operazioni sulla base del **"Piano di pronto intervento nazionale per la difesa da inquinamenti di idrocarburi o di altre sostanze nocive causati da incidenti marini"**.*

Il D.P.C.M. del 04.11.2010 ha abrogato e sostituito il precedente "Piano" del Ministro per il coordinamento della protezione civile del 11.01.1993 (attualmente il ruolo istituzionale è coperto dalla figura del "sottosegretario di stato con "delega" alla protezione civile").

C'è tuttavia un elemento che non bisogna trascurare. In realtà i due livelli operativi emergenziali si inseriscono e si coordinano con il *"Piano di pronto intervento per la difesa del mare e delle zone costiere dagli inquinamenti causati da incidenti"* predisposto dal Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Si può legittimamente sostenere che mentre quest'ultimo strumento predisposto dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare rappresenta l'espressione del ***"environmental government"***, il "piano di pronto intervento nazionale" disciplina le modalità operative di intervento del Dipartimento della Protezione civile e delle componenti e strutture centrali e periferiche del servizio nazionale della protezione civile coordinati dal dipartimento stesso ai sensi della Legge 225/92.

Nel "Piano operativo" sono stati introdotti i concetti di smaltimento, di recupero, di stoccaggio, di deposito temporaneo e di discarica disciplinati dal D. Lgs 152/06 e succ. mod. e int. Per quanto riguarda le discariche si fa riferimento anche alla specifica disciplina di settore - D. Lgs 36/03.

Di particolare importanza sono poi i concetti di ***"direzione strategica"*** (assegnata essenzialmente al Dipartimento della protezione civile, al Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, comunque autorità statali centrali), la ***"direzione operativa"*** (riconosciuta prevalentemente alle Autorità marittime intervenenti o intervenute nel luogo dell'emergenza ambientale), ***"direzione tattica"*** (anche in questo caso si tratta dell'autorità delegata dall'Autorità centrale, già in possesso della "direzione operativa" che gestisce in loco le forze già o messe a sua disposizione per fronteggiare l'emergenza ambientale in atto).

Il “Piano operativo” si applica in tutti i possibili inquinamenti marini o costieri, qualunque siano le fonti e le situazioni che li hanno originati, quando sia stato dichiarato lo stato di emergenza nazionale ai sensi dell’art. 5 della Legge 225/92, ovvero, nei casi di situazioni emergenziali eccezionali che possano compromettere l’integrità della vità, ai sensi dell’art. 3 della Legge 286/02.

Una sua prima applicazione si ha con l’attivazione del “Servizio di coordinamento della Sala Situazione Italia e monitoraggio del territorio ed emergenze marittime” del Dipartimento della Protezione civile nel momento in cui il Ministero dell’Ambiente e della tutela del territorio e del mare e/o il Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di porto Guardia Costiera (Centrale operativa), comunica l’avvenuta dichiarazione dell’emergenza locale. Quest’ultima viene effettuata dal Capo del Compartimento marittimo interessato dall’inquinamento secondo le disposizioni del proprio “piano di pronto intervento locale” (che come abbiamo visto sopra costituisce il primo livello emergenziale). L’attuazione definitiva del “Piano operativo” si completa con la “dichiarazione di emergenza nazionale” ai sensi dell’art. 5 della Legge 255/92, o con la decretazione della situazione emergenziale ai sensi dell’art. 3, comma 1 della Legge 286/02 (situazione di eccezionalità).

Gli organi responsabili dell’applicazione si distinguono tenendo conto del livello direzionale. A livello centrale abbiamo il Presidente del Consiglio dei Ministri che opera attraverso il Dipartimento della Protezione civile che assume la “direzione strategica” delle operazioni di difesa da inquinamento di idrocarburi o di altre sostanze nocive di tutte le forze impegnate a livello centrale e periferico. Si registrano altresì anche la cooperazione e l’ausilio di altri enti centrali e delle rispettive articolazioni:

- 1) Ministero dell’Ambiente e della tutela del territorio e del mare che attiva la Direzione Generale per la protezione della natura e del mare – Divisione VII; il Reparto Ambientale Marino (RAM) del Corpo delle Capitanerie di Porto – Gabinetto; l’ISPRA e la Direzione Generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche;
- 2) Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti attiva per il tramite della sua Centrale Operativa l’organizzazione centrale e periferica del Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di porto Guardia Costiera (viene assegnata la direzione operativa delle operazioni in mare: strutture, mezzi e uomini);
- 3) Ministero dell’Interno che attiva il Dipartimento dei Vigili del fuoco, del Soccorso pubblico e della Difesa Civile; le Prefetture – Uffici territoriali del governo a cui viene assegnata la direzione operativa delle componenti statali del Servizio Nazionale della Protezione civile in caso di inquinamento della zona costiera;
- 4) Ministero della Difesa;
- 5) Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali;
- 6) Ministero della Salute;

- 7) Ministero dello Sviluppo Economico;
- 8) Agenzia delle Dogane.

A livello periferico operano invece:

- 1) L'Autorità Marittima designata, se nominata, esercita la "direzione tattica" delle attività in mare per la difesa da inquinamento da idrocarburi o da altre sostanze nocive. Può nominare ed avvalersi del Comandante di zona (*on scene commander*) con il compito di mantenere il controllo delle unità navali in mare. Mantiene altresì i contatti con l'Autorità Giudiziaria.
- 2) Il Prefetto;
- 3) I Comandi territoriali periferici di Forza Armata;
- 4) I Coordinamenti territoriali per l'Ambiente del Corpo Forestale dello stato;
- 5) Il Presidente della Regione;
- 6) Il Presidente della Provincia;
- 7) Il Sindaco/Sindaci del comune/comuni interessato/i;
- 8) L'Agenzia Regionale per la protezione dell'Ambiente (ARPA);
- 9) La Direzione Generale per le risorse minerarie ed energetiche.

Il criterio a cui s'ispira l'attuazione dell'art. 11 della Legge 979/82 si basa essenzialmente sul danno che un inquinamento può provocare nei riguardi degli interessi nazionali e della salvaguardia della vita umana e dell'ambiente in mare o lungo le coste, riconosciute tali nel "piano di pronto intervento per la difesa del mare e delle zone costiere dagli inquinamenti causati da incidenti" predisposto come già detto dal Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare. Osserviamo che sulla base delle esperienze operative di intervento derivanti dallo studio e dall'analisi dei più famosi casi di "inquinamento marino da idrocarburi" verificatisi nella storia marittima degli ultimi cinquant'anni, a livello di "emergenza nazionale" si tende a classificare tre tipologie di inquinamento:

- 1) Inquinamento di media gravità o di primo stadio;**
- 2) Inquinamento di grave o di secondo stadio;**
- 3) Inquinamento gravissimo o di terzo stadio.**

Resta bene inteso che le modalità operative di intervento tengono in stretta considerazione le tipologie di situazioni operative che si devono affrontare e che possono fortemente essere condizionate dal tempo trascorso in mare dall'idrocarburo e dalle condizioni meteo - marine. Il danno ambientale è uno degli ostacoli che occorre contrastare con il massimo impegno. A tutti i livelli rimane fermo il principio in base al quale occorre operare ogni sforzo al fine di conseguire la maggiore rapidità nell'intervento di bonifica tendente a "eliminare la fonte

inquinante” e, per quanto possibile, “rimuovere meccanicamente quanto sversato in mare ed il prodotto giunto sulla costa”.

Nel “Piano” vengono individuate anche le misure operative da adottare in caso di inquinamento da altre sostanze nocive. In genere non affrontabile in modo analogo a quello adottato per gli idrocarburi, tranne se non nel caso di sostanze ad essi assimilabili per caratteristiche di insolubilità, volatilità e non reattività con l’acqua. A rendere più difficoltosa la pratica di individuazione di “procedure e tecniche” non dissimili da quelle individuate per gli idrocarburi è la molteplicità di prodotti chimici trasportabili per mare. La diversità di caratteristiche che li distingue e, di conseguenza, il loro diverso comportamento una volta che, a causa di un sinistro marittimo, siano immessi nell’ambiente, rende altresì impossibile comprendere in una pianificazione la disposizione di norme dettagliate per ciascuno di essi.

Cristian Rovito

¹ Vds. in merito “I concetti di prevenzione e preparazione e risposta nell’inquinamento da idrocarburi e da altre sostanze nocive” su www.dirittoambiente.net, a cura di Cristian Rovito;
Fonti: www.gazzettaufficiale.it; www.normattiva.it; www.minambiente.it;

Pubblicato il 12 dicembre 2010