

Difesa del mare dagli inquinamenti

Il nuovo “Piano Operativo di pronto intervento per la difesa del mare e delle zone costiere dagli inquinamenti accidentali da idrocarburi e da altre sostanze nocive” del Ministero dell’Ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATMM)

A cura del Dott. Cristian Rovito

Sottufficiale del Corpo delle Capitanerie di porto Guardia Costiera

Nei giorni scorsi il Ministro dell’Ambiente e della tutela del territorio e del mare ha approvato con proprio decreto il nuovo “Piano operativo di pronto intervento per la difesa del mare e delle zone costiere dagli inquinamenti accidentali da idrocarburi e da altre sostanze nocive”¹. Si tratta di uno strumento previsto dalle disposizioni per la difesa del mare di cui alla Legge 979/82 e ss. mm. e ii.. che sotto certi aspetti va a completare il complesso sistema di “preparazione e risposta” alle emergenze in mare da inquinamento.

L’obiettivo è quello di proteggere i mari e gli oltre 8000 chilometri di coste dell’Italia da inquinamenti accidentali, da petrolio e idrocarburi, dalle conseguenze pericolose per l’ambiente di naufragi di mercantili o di incidenti marittimi.

In un nostro articolo pubblicato nel dicembre 2010, analizzammo gli aspetti giuridici più importanti del nuovo **“Piano di pronto intervento nazionale per la difesa da inquinamenti di idrocarburi o di altre sostanze nocive causati da incidenti marini”** adottato con il **DCPM 4.11.2010 dal Presidente del Consiglio dei Ministri**, organo alla cui dirette dipendenze è stato posto il Dipartimento per la protezione civile. A tal proposito, appare necessario ricordare che ai sensi della 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 (si pensi, a titolo esemplificativo, al naufragio della Costa Concordia del gennaio 2012).

Occorre dapprima evidenziare alcune differenze che intercorrono tra il “PIANO DI PRONTO INTERVENTO NAZIONALE” del Dipartimento per la protezione civile, adottato nel novembre 2010, ed il “PIANO OPERATIVO DI PRONTO INTERVENTO” adottato dal Ministero dell’Ambiente e della tutela del territorio e del mare, oggetto della presente trattazione.

¹ www.minambiente.it

Sebbene entrambi nascano giuridicamente dalle previsioni di cui all'art. 11 della Legge 979/82 e ss. mm. e ii, si comprende chiaramente quanto sia semplice cadere in errori terminologici tali da confondere tanto i livelli di responsabilità istituzionale, quanto i compiti cui le diverse istituzioni sono chiamate a svolgere in caso di "inquinamento marino da idrocarburi o da altre sostanze nocive". E' opportuno aggiungere altresì, che molti compiti, come purtroppo accade a causa di una discutibile "inflazione legislativa", sono simili al punto da potersi accavallare, con il probabile rischio di non riuscire a garantire un'adeguata preparazione e risposta. Evenienza che a tutt'oggi è stata evitata grazie alla grande professionalità e attitudine all'emergenza dei molteplici organi dello Stato che a vario titolo ed ai vari livelli sono intervenuti o intervengono nel complesso sistema di protezione civile nazionale.

Cerchiamo di focalizzare innanzitutto quali sono i compiti assegnati al Dipartimento per la protezione civile e quali invece quelli assegnati al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del mare, con riferimento soprattutto ai limiti di intervento (*rectius*: responsabilità) di un organo rispetto ad un altro.

L'art. 3 della Legge 225/92 e ss. mm e ii. individua le attività e i compiti di "protezione civile":

- 1. Sono attività di protezione civile quelle volte alla previsione e prevenzione delle varie ipotesi di rischio, al soccorso delle popolazioni sinistrate ed ogni altra attività necessaria ed indifferibile diretta a superare l'emergenza connessa agli eventi di cui all'articolo 2.*
- 2. La previsione consiste nelle attività dirette allo studio ed alla determinazione delle cause dei fenomeni calamitosi, alla identificazione dei rischi ed alla individuazione delle zone del territorio soggette ai rischi stessi.*
- 3. La prevenzione consiste nelle attività volte ad evitare o ridurre al minimo la possibilità che si verifichino danni conseguenti agli eventi di cui all'articolo 2 anche sulla base delle conoscenze acquisite per effetto delle attività di previsione.*
- 4. Il soccorso consiste nell'attuazione degli interventi diretti ad assicurare alle popolazioni colpite dagli eventi di cui all'articolo 2 ogni forma di prima assistenza.*
- 5. Il superamento dell'emergenza consiste unicamente nell'attuazione, coordinata con gli organi istituzionali competenti, delle iniziative necessarie ed indilazionabili volte a rimuovere gli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita.*
- 6. Le attività di protezione civile devono armonizzarsi, in quanto compatibili con le necessità imposte dalle emergenze, con i programmi di tutela e risanamento del territorio.*

Per quanto attiene allo specifico argomento *in itinere*, all'interno del Dipartimento per la protezione civile opera l'**Ufficio IV "Gestione delle emergenze"** con il compito di **organizzare** la risposta operativa del Dipartimento ogniqualvolta si verificano **situazioni di emergenza di rilevanza nazionale** (già tale assunto assume la veste di indicatore differenziale dei livelli di responsabilità politica e operativa, che analizzeremo nel dettaglio nel proseguo della presente trattazione). La **Sala Situazione Italia**, che opera 24 ore su 24 per 365 giorni all'anno, raccoglie e verifica le notizie riguardanti situazioni di emergenza sul

territorio nazionale ed estero. In essa sono presenti e prestano la propria attività personale di tutte le strutture operative statali. Attraverso la Sala Situazione Italia, l'Ufficio si coordina e condivide informazioni con le sale operative e le strutture di controllo delle componenti e strutture operative del Servizio nazionale della protezione civile, con il Centro Funzionale Centrale e con gli Uffici del Dipartimento e provvede, se necessario, all'allertamento del Dipartimento stesso e all'attivazione delle componenti e strutture operative del Servizio Nazionale di Protezione Civile.

Inoltre, coordina le attività del Presidio operativo e dell'Unità di crisi del Dipartimento e fornisce supporto tecnico-operativo al Comitato operativo della protezione civile. Attiva nuclei di valutazione e coordinamento per gli interventi in Italia e all'estero. Definisce procedure e metodologie per la pianificazione e per il coordinamento operativo in emergenza e progetta e coordina le esercitazioni nazionali e internazionali di protezione civile. Realizza modelli tecnologici, linee guida, programmi e progetti per lo sviluppo delle infrastrutture di telecomunicazione ad uso del Servizio Nazionale di Protezione Civile e attua le iniziative necessarie a garantire l'efficienza e la continuità delle radio-telecomunicazioni in emergenza.

Per ciò che interessa i nostri fini, di particolare interesse è uno dei quattro servizi relativo al "coordinamento della Sala Situazioni e monitoraggio del territorio (SISTEMA) ed emergenze marittime (COEMM)".

Fatte queste premesse, ai sensi del citato art. 11 della Legge 979/82, nel quadro del Servizio nazionale di protezione civile, il legislatore già attribuiva al Ministero della marina Mercantile (Ministero soppresso con la Legge 537/93²) il compito di "organizzazione del pronto intervento per la difesa del mare e delle zone costiere dagli inquinamenti causati da incidenti", le cui funzioni sono ora attribuite al Dipartimento per la protezione civile. Ciò che vale a comprendere fino a che punto intervengono, con i propri mezzi e con le risorse disponibili, l'Autorità marittima e la Direzione Generale per la protezione della natura del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare (DGPN - MATTM) è il concetto di "emergenza nazionale", per la quale l'unico organo dello Stato deputato al coordinamento generale dell'intero sistema è la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la protezione civile.

In linea di principio, nell'attività di "preparazione e risposta" sono stati individuati due livelli operativi di intervento:

a) Livello emergenziale locale:

- Il comma 1 dell'art. 11 della Legge 979/82 stabilisce che:

² Le competenze in materia di lotta agli inquinamenti sono passate al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del mare, istituito con la Legge 349/86.

“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 verifichi 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 emergenziale nazionale:

- Il comma 4 stabilisce invece 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 (come supra ricordato, 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”

In estrema sintesi, collazionando i contenuti del “piano” del Dipartimento per la protezione civile (Piano di pronto intervento nazionale per la difesa da inquinamenti di idrocarburi o di altre sostanze nocive causati da incidenti marini – DPCM 4.11.2010”) e quelli del “piano” appena approvato dal Ministro dell’Ambiente e della tutela del territorio e del mare, emergono indubbiamente molti elementi comuni che tuttavia non devono trarre in inganno o creare confusioni interpretative perché la loro applicazione deriva esclusivamente dall’esistenza o meno di una “situazione di emergenza nazionale”.

Non a caso, entrambi i “piani” individuano tre situazioni operative:

- ***Inquinamento di media gravità o primo stadio;***

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata

E’ vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)

- ***Inquinamento di grave o di secondo stadio;***
- ***Inquinamento gravissimo o di terzo stadio.***

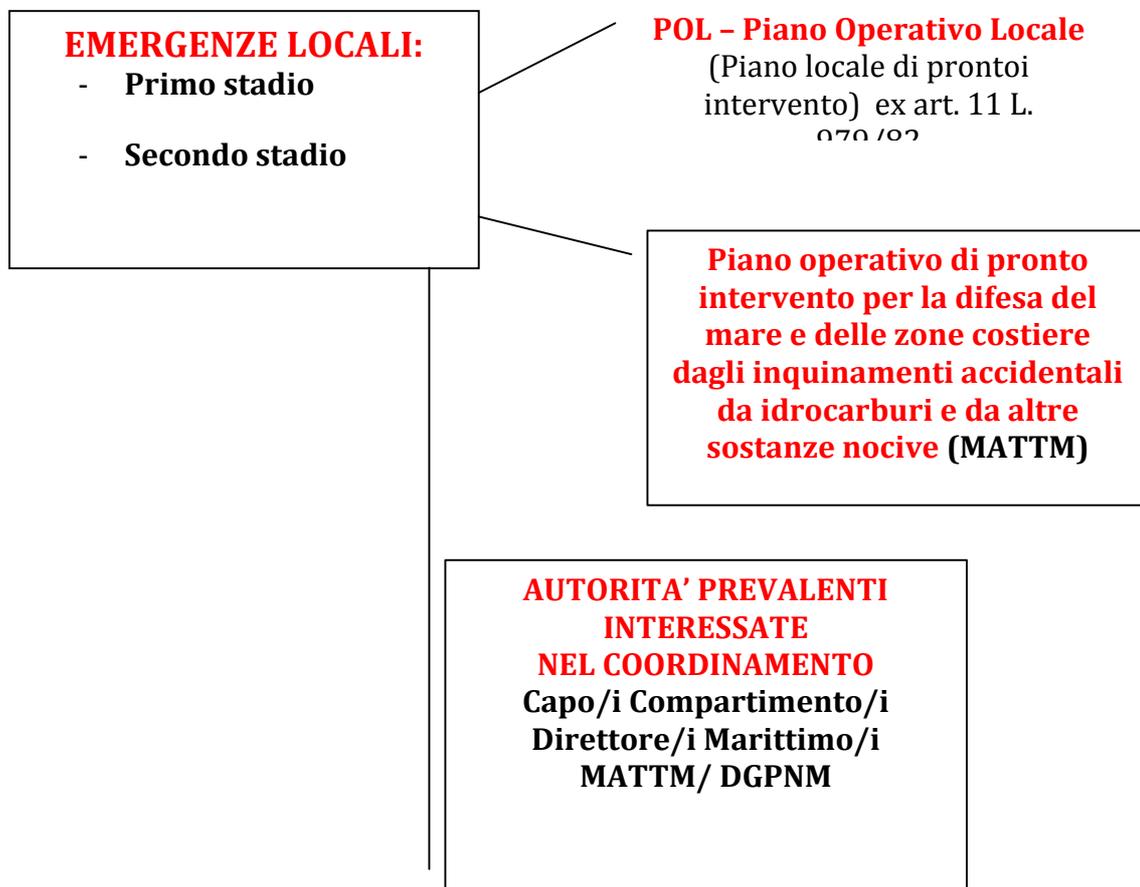
Nei primi due emerge la figura del Capo del Compartimento marittimo al quale entrambi i piani riconoscono la “direzione delle operazioni” sulla base del Piano di pronto intervento locale (POL) nonché dell’adozione della **“dichiarazione di emergenza locale”** di cui all’appendice 1 del “piano” del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare. Nel terzo saremmo in presenza di un “gravissimo inquinamento marino che, per le sue dimensioni e/o per il possibile coinvolgimento delle aree di alto valore intrinseco di cui all’appendice 1 – annesso Bravo del “piano” (del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare), determina la necessità di richiedere la DICHIARAZIONE DI EMERGENZA NAZIONALE al Dipartimento della Protezione civile – Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell’art. 11, comma 4 della Legge 979/82, con conseguente applicazione della Legge 225/92. Tenuto conto del particolare valore paesaggistico, faunistico, ambientale, turistico e quindi economico, rappresentato dalle suddescritte aree, tale tipo di inquinamento va necessariamente considerato come il più grave dei tre livelli ipotizzati. Nell’ipotesi in cui venga a configurare un grave rischio di compromissione dell’integrità della vita, l’emergenza nazionale viene dichiarata direttamente dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, sentite le regioni interessate, ai sensi dell’art. 3 della Legge 286/2002”. L’elemento che differenzia un piano dall’altro è che quello del Dipartimento per la protezione civile del 2010 trova applicazione, così come appena esplicitato, in tutti i casi cui ci si trovi dinanzi ad un’emergenza nazionale; quello del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, appena approvato, trova applicazione in tutti i casi in cui tanto il Capo del Compartimento marittimo, quanto il MATMM - DGPN siano in grado di fronteggiare un’emergenza circoscritta a livello locale od al massimo interregionale (interessamento di più compartimenti marittimi) che non abbia elementi tali da passare dalla situazione di secondo grado a quella di terzo grado (emergenza nazionale). E’ importante evidenziare che a pag. 7 del “piano” del MATMM è stabilito che per l’appunto **“le misure in esso contenute si applicano nei casi di inquinamento che hanno luogo nei porti, nelle rade e nella zona costiera di giurisdizione, nonché nel mare territoriale, nelle ZPE (zone protezione ecologica – Legge 61/2006³) italiane laddove istituite, ricadenti nell’area di competenza di un Compartimento marittimo e, in alto mare, nell’area di competenza del Direttore marittimo qualora designato. In particolare si applica nei casi di inquinamento per i quali il Capo del Compartimento ha proceduto alla dichiarazione di Emergenza locale”**.

Il punto 6 del “piano” poi, nel trattare i limiti di applicazione, stabilisce che l’attuazione delle pianificazioni cessa quando, su richiesta del MATMM (Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare) ovvero su proposta del Capo del Dipartimento della Protezione

³ Vds. in merito *“Le zone di protezione ecologica del Mediterraneo nord – occidentale, del Mar Ligure e del mar Tirreno”* a cura di Cristian ROVITO su www.dirittoambiente.net ;

civile e sentito il Presidente della Regione interessata in presenza di rischio accertato per la salute pubblica, il Presidente del Consiglio dei Ministri dichiara l'EMERGENZA NAZIONALE, ex art 3 della Legge 286/2002. In tale eventualità si passa all'attuazione del "Piano di pronto intervento nazionale per la difesa da inquinamenti di idrocarburi o di altre sostanze nocive causati da incidenti marini" della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Protezione civile adottato, come abbiamo visto⁴, d'intesa con gli organi nazionali della Protezione Civile.

Il sottoriportato specchio riepilogativo sintetizza schematicamente quanto abbiamo appena detto:



⁴ Vds. in merito "Il Piano di pronto intervento nazionale per la difesa da inquinamenti di idrocarburi o di altre sostanze nocive causati da incidenti marini - DCPM 4.11.2010" a cura di Cristian ROVITO su www.dirittoambiente.net.

EMERGENZE NAZIONALI
- Terzo stadio

Piano di pronto intervento nazionale per la difesa da inquinamenti da idrocarburi e di altre sostanze nocive causati da incidenti marini - DCPM
4.11.2010
(Dipartimento Protezione civile)

AUTORITA' PREVALENTI INTERESSATE NEL COORDINAMENTO
DIPARTIMENTO PROTEZIONE CIVILE

Nei mesi scorsi, con un nostro contributo⁵, abbiamo commentato un interessante parere del Consiglio di Stato, chiamato ad esprimersi in via consultiva su di un ricorso straordinario al Presidente della Repubblica proposto da una società avverso la determinazione della Direzione generale per la protezione della natura che l'aveva invitata a pagare la somma di euro 7469,50, oltre agli interessi legali, a titolo di **rimborso dei costi sostenuti per attività antinquinamento conseguenti all'affondamento di un motopeschereccio** di cui la predetta società era armatrice.

Orbene, nell'adunanza di Sezione del 21 dicembre 2011, la Seconda Sezione espresse il proprio parere favorevole al rigetto del predetto ricorso. Ciò tale solo per evidenziare, che anche nel "piano" del MATTM viene riconfermato (e non potrebbe essere altrimenti!) il potere di diffida già riconosciuto dagli artt. 11 e 12 della legge 979/82 al Capo del Compartimento marittimo. L'annesso FOXTROT riporta *sic et simpliciter* la procedura che tale figura dovrà

⁵ "La diffida dell'Autorità Marittima in caso di inquinamento dell'ambiente marino" a cura di Cristian ROVITO su www.dirittoambiente.net.

seguire per diffidare immediatamente l'armatore ed il Comandante della nave in pieno ossequio a quanto previsto dalla disposizioni per la difesa del mare.

Appare utile altresì approfondire il ruolo di un'altra figura prevista dal "piano" (MATTM) all'interno dell'organizzazione del "Sistema nazionale di pronto intervento antinquinamento", ovvero quella del Direttore Marittimo i cui compiti sono:

- Coordinare le operazioni disimpegnate dai Capi di Compartimento nei casi in cui l'inquinamento interessi la propria area di competenza qualora disposto dal Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di porto Guardia Costiera⁶, e sentito il Ministero dell'ambiente - Direzione Generale per la protezione della natura con apposito provvedimento della Centrale operativa della Guardia Costiera (modello echo del "piano");

Tale evenienza risulta particolarmente importante quando, pur in presenza di una situazione di medio o grave inquinamento (primo e secondo stadio), siano interessati più compartimenti marittimi, nel qual caso è indispensabile un'adeguata ed opportuna azione di coordinamento di tutte le risorse e le operazioni per fronteggiare l'emergenza locale.

Non a caso, tra gli altri compiti, compete al Direttore marittimo elaborare, sulla base dei POL (Piani di pronto intervento locali - POL) un "piano di coordinamento" della Direzione Marittima, per la propria area di competenza⁷.

Cristian Rovito

Pubblicato il 10 marzo 2013

⁶ Con il DM DEC/DPN/749 del 24.04.2008 il Direttore Generale della Direzione Generale per la protezione della natura ha stabilito l'avvalimento sistematico della Direzione del Reparto Ambientale Marino per l'espletamento congiunte di specifiche attività istituzionali, tra le quali, spiccano: prevenzione e lotta agli inquinamenti, pianificazione eco ordinamento degli interventi in caso di emergenza inquinamento, d'intesa con la Centrale Operativa del Corpo delle Capitanerie di porto Guardia Costiera, raccolta dati relativi alle principali attività di vigilanza in materia ambientale, etc. Non ultimo poi è da menzionare il supporto che il RAM deve fornire alle Autorità marittime nella gestione di dichiarate emergenze locali che comportino l'eventuale bonifica di una nave sinistrata o alle altre situazione di criticità che possano richiedere un supporto decisionale complesso e la possibilità di delega da parte del Direttore generale al Capo Reparto Ram a presiedere l'unità di crisi che viene posta in essere ai sensi dell'art. 6 delle L. 220/1992.

⁷ Ricordiamo che il litorale costiero, secondo le previsioni del Codice della Navigazione è diviso in zone marittime (in cui sono istituite le Direzioni marittime, attualmente 15); ogni zona marittima è divisa in compartimenti ed ogni compartimento in circondari Marittimi. Occorre poi precisare che le figure del Direttore Marittimo, del Capo del Compartimento, del Capo del Circondario e di Comandante del porto molto spesso sono riassunte in un unico soggetto. In effetti il Direttore marittimo di Catania è anche capo del compartimento marittimo e del circondario di Catania, nonché comandante del porto di Catania.