

SEVESO TER E SICUREZZA NEI PORTI IPOTESI DI LAVORO PER COLMARE UNA POSSIBILE VACATIO LEGIS

Baldacci S.¹, Andreis F.², Lombardi A.³, Chiavacci C.⁴, Marotta F.⁵, Mossa Verre M.⁶

1 ARPAT, Via Vittorio Veneto 27, Pisa, 56127, stefano.baldacci@arpat.toscana.it

2 ARPAT, Via Marradi 114, Livorno, 57100, francesca.andreis@arpat.toscana.it

3 ARTA Abruzzo, Viale G.Marconi 51, Pescara, 65126, a.lombardi@artaabruzzo.it

4 CNVVF, Via Campania 4, Livorno, 50144, claudio.chiavacci@vigilfuoco.it

5 ARPAT, francesco.marotta@ordineingegneripisa.it

6 ARPAT, Via Nicola Porpora 22, Firenze, 50144, m.mossaverre@arpat.toscana.it

SOMMARIO

Con l'abrogazione del Decreto Ministeriale n°293 del 6 maggio 2001 è venuto meno l'obbligo di redazione del Rapporto Integrato di Sicurezza Portuale posto in capo alle Autorità Portuali o alle Capitanerie di Porto. Pur avendo avuto un'applicazione "a macchia di leopardo" non si può nascondere l'utilità che tale strumento ha avuto negli anni nell'ampliare la conoscenza dei pericoli derivanti dal transito, dallo stoccaggio e dal trasporto delle merci pericolose in ambito portuale e per costruire la base di dati necessaria per l'allestimento del Piano di Emergenza Portuale.

Quanto sopra è a tal punto vero che alcune Autorità Portuali hanno giudicato opportuno aggiornare comunque lo strumento e di collegarlo in modo stabile al Piano di Emergenza Portuale. In questo articolo sono prima descritti i criteri adottati per le valutazioni effettuate dalle Autorità Competenti sui Rapporti Integrati di Sicurezza Portuale (RISP) e le esperienze maturate sui Piani di Emergenza Portuale dei Porti della Toscana nel periodo 2001-2015; successivamente è proposta uno schema per la formulazione del Piano di Emergenza Portuale (PEP) che compendia anche gli aspetti derivanti dallo stoccaggio anche temporaneo ed il trasporto di merci pericolose in ambito portuale.

1.0 INTRODUZIONE

I Porti della Toscana oggetto di valutazione negli anni 2001-2015 sono stati Livorno e Piombino in quanto il porto di Carrara non ospitava nelle sue vicinanze stabilimenti a rischio di incidente rilevante. Ad oggi il solo porto di Livorno continua ad avere nelle proprie vicinanze un tale tipo di installazioni.

Entrambi i porti contemplano la presenza di una stazione marittima, di servizi traghetti con forte variabilità stagionale con contemporaneo transito stradale di merci pericolose su viabilità in zona portuale. Livorno è anche scalo di navi da crociera.

L'art.33 del D.Lgs.105/2015 [1] ha abrogato il Decreto Ministeriale n°293 del 16 maggio 2001 [2] normativa applicabile ai porti industriali e petroliferi ai fini della prevenzione degli incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose e ai fini della limitazione delle loro conseguenze per l'uomo e per l'ambiente.

Non sussiste più l'obbligo di redazione da parte dell'Autorità Portuale (nel seguito si farà riferimento unicamente alla A.P.) / Capitanerie di Porto del PEP. Alcune AA.PP. hanno comunque sentito la necessità di tenere aggiornato lo strumento di pianificazione.

Descriveremo nel seguito una proposta di schema di Piano di Emergenza Portuale che contempli i vari aspetti delle emergenze che devono essere gestite da A.P. e/o dalla Capitanerie di Porto senza escludere quelli derivanti dalla presenza di aziende a rischio di incidenti rilevanti.

2.0 LA GESTIONE DELLE EMERGENZE IN AMBITO PORTUALE

2.1 Il ruolo delle autorità marittime e portuali per il controllo dei pericoli di incidenti rilevanti nei porti industriali e petroliferi

L'entrata in vigore del D.Lgs. 105/2015 Seveso III ha comportato l'abrogazione di molte norme tra le quali (art. 33, c. 2, lett. m) il decreto ministeriale 16 maggio 2001 n. 293 (Decreto), che per oltre un decennio ha regolamentato il controllo dei pericoli di incidenti rilevanti nei porti industriali e petroliferi.

Per comprendere la portata di tale abrogazione, pur senza addentrarsi nella pedissequa escussione di previsioni normative oggi superate, è opportuno richiamare brevemente l'assetto normativo che il Decreto aveva ulteriormente definito coniugandosi alle previsioni già vigenti della legge 84/94 (Legge sui porti, tuttora in vigore).

Il Decreto individuava una "Autorità competente" - l'autorità marittima, appunto, o l'Autorità Portuale laddove istituita ai sensi della Legge sui porti - alla quale era affidata la responsabilità del controllo dei pericoli di incidenti rilevanti nei porti industriali e petroliferi e sulla quale si incardinavano, di conseguenza, i procedimenti chiave finalizzati al raggiungimento di tale obiettivo. L'Autorità competente infatti:

- promuoveva (art. 4) il processo di elaborazione del Rapporto integrato di sicurezza portuale, RISP, fungendo da punto di raccolta delle informazioni necessarie alla sua redazione e al loro trasferimento ai soggetti obbligati alla sua redazione;
- coordinava la conferenza dei servizi che approvava il RISP adottando anche le eventuali prescrizioni stabilite dalla Conferenza (art. 5);
- predisponava il piano di emergenza portuale (art. 6, cc. 1 e 2);
- trasferiva al prefetto le informazioni necessarie alla redazione del piano di emergenza esterno all'area portuale (art. 6, c. 4).

In estrema sintesi, la contemporanea vigenza della legge sui porti, della Seveso II (D.Lgs. 334/99) e del Decreto delineava un ambito ben preciso, quello dei porti con funzione industriale e petrolifera, così definiti proprio nella L. 84/94 (cfr. art. 4, c. 3, lett. b), nei quali applicare le previsioni della Seveso II con le specificità regolamentari previste dal Decreto: un assetto, quindi, che per quanto complesso, non introduceva *overruling*. Anzi, il Decreto forniva gli strumenti procedurali e tecnici per attuare pienamente la combinazione delle previsioni della Legge sui porti e della Seveso II: nei porti con funzione industriale e petrolifera, infatti, la Legge sui porti prevede tuttora che al piano regolatore portuale sia allegato un rapporto sulla sicurezza dell'ambito portuale in esito alle previsioni "Seveso".

Va rilevato che tale assetto, sebbene correttamente concepito, non ha prodotto gli effetti auspicati. Nel corso degli anni se n'è infatti avuta un'attuazione "a macchia di leopardo" sia per la elaborazione di rapporti integrati di sicurezza portuali sia per la stesura e l'adozione di piani di emergenza portuale. D'altro canto, laddove le Autorità competenti (marittime o portuali) si sono lanciate verso l'attuazione del Decreto è stato possibile ampliare notevolmente la conoscenza dei pericoli derivanti dal transito, dallo stoccaggio e dal trasporto delle merci pericolose in ambito portuale e ha consentito di costruire le basi di dati adeguate per la redazione dei piani di emergenza portuale. Tutto questo anche perché le Autorità competenti potevano trovare nel Decreto non solo una guida procedimentale, ma anche un riferimento tecnico dal momento che l'Allegato 1 indirizzava in modo chiaro la raccolta delle informazioni necessarie per la redazione dei rapporti integrati di sicurezza portuale, che a loro volta costituivano il naturale quadro di riferimento per la stesura del piano di emergenza portuale.

Nel luglio 2015 l'entrata in vigore della Seveso III ha interamente divelto il precedente impianto.

Ciò avrà senz'altro ripercussioni ed effetti su tutti i percorsi intrapresi negli anni precedenti, come si può intuire da prima puntualizzazione basata sulle sole previsioni normative:

- non è più prevista un'Autorità competente che promuova la stesura, la valutazione e l'adozione del rapporto integrato di sicurezza portuale;

- l'unico adempimento sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti in ambito portuale resta quello previsto dalla L. 84/94 nei porti con funzione industriale e petrolifera e relativo alla stesura di un rapporto sulla sicurezza in ambito portuale da allegare al piano regolatore portuale;
- le Autorità portuali appaiono escluse da funzioni relative al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti mentre le autorità marittime sono indicate tra i componenti del Comitato Tecnico Regionale;
- non è prevista la redazione di piani di emergenza portuale, con il che la gestione delle emergenze resta demandata ai piani di emergenza esterna redatti dalle prefetture per le aziende a rischio di incidente rilevante, senza una valutazione preventiva e sistematica sull'ambito di applicazione per cui tali piani erano stati concepiti;
- non è più prevista la pianificazione di emergenza unitaria per le aree esterne all'area portuale.

E' evidente che il primo impatto derivante dall'abrogazione del decreto ministeriale 293/01 rischia di produrre una *vacatio legis* nell'ambito del controllo dei pericoli di incidenti rilevanti in ambito portuale. E se probabilmente non è possibile sostenere l'ipotesi estrema che l'entrata in vigore della Seveso III renda tale aspetto non normato in senso stretto, è senz'altro possibile affermare che dal luglio 2015 non si dispone di strumenti procedurali e tecnici che erano in grado di incidere molto positivamente nella direzione della sicurezza. Ciò è a tal punto vero che alcune Autorità Portuali hanno ritenuto opportuno compiere sforzi per aggiornare i loro strumenti di valutazione dei rischi di incidenti rilevanti in ambito portuale e di collegarli in modo stabile ai piani di emergenza portuali.

2.2 Le motivazioni dell'abrogazione del decreto ministeriale 293/01

Le motivazioni dell'abrogazione del decreto ministeriale 293/01 sono rintracciabili negli atti preparatori al D.Lgs. 105/2015 [3][4][5][6][7]:

- *Viene infine abrogato il decreto ministeriale 16 maggio 2001 n. 293 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 18 luglio 2001, n. 165), relativo alla sicurezza dei porti industriali, petroliferi e commerciali, in quanto recante, come indicato dal competente Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, regolamentazione non prevista dalla direttiva, in un ambito già disciplinato da altre normative di settore.*
- *Scompare altresì la disposizione, dettata dall'art. 4, comma 3, del D.Lgs. 334/1999, che prevede l'emanazione di un decreto interministeriale finalizzato all'adattamento della "disciplina Seveso" alle attività svolte nei porti industriali e petroliferi. In attuazione del richiamato comma 3 è stato emanato il decreto interministeriale 16 maggio 2001, n. 293 (pubblicato nella G.U. 18 luglio 2001, n. 165) che ha dettato la normativa applicabile ai porti industriali e petroliferi ai fini della prevenzione degli incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose. Tale regolamento viene abrogato dall'art. 33, comma 2, lettera m), dello schema in esame, in quanto, così recita la relazione illustrativa, "recante, come indicato dal competente Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, regolamentazione non prevista dalla direttiva, in un ambito già disciplinato da altre normative di settore".*
- *Le osservazioni più significative espresse dalle parti nel corso delle riunioni tecniche sono state attentamente vagliate dall'Amministrazione proponente, che le ha fatte confluire nella proposta regolatoria, in esame, e sono di seguito, in sintesi, riportate: proposte del Ministero dell'interno riguardanti le specifiche funzioni dello stesso Ministero in materia Seveso, esercitate attraverso i CTR, le Prefetture ed il Corpo Nazionale dei VVF (art. 6, 10,15,16,17,18,19,21, 23, 25, 27), nonché l'inserimento di un apposito allegato (allegato L), funzionale a garantire l'opportuno coordinamento con le procedure di prevenzione incendi; proposte del Ministero dello sviluppo economico relative alla tempistica prevista per l'aggiornamento del documento di Politica di Prevenzione, all'assetto delle competenze, e, insieme al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, alla soppressione delle specifiche norme previste all'articolo 4, comma 3, del decreto legislativo n. 334/99, che regolavano l'applicazione della normativa "Seveso" ai porti ed alle aree portuali in cui sono presenti sostanze pericolose, al fine di non gravare di ulteriori oneri i gestori delle infrastrutture portuali nazionali, provocando effetti distorsivi del mercato anche rispetto ai competitors europei.*
- *Tali semplificazioni riguardano: l'eliminazione degli obblighi, a carico dei gestori sotto soglia, già previsti all'art. 5, comma 2, del decreto legislativo 334/99, nonché, su indicazione del Ministero*

competente, l'abrogazione delle norme previste all'articolo 4, comma 3, del decreto legislativo n. 334/99, che regolavano l'applicazione della normativa "Seveso" ai porti ed alle aree portuali in cui sono presenti sostanze pericolose, e l'allineamento alle disposizioni della direttiva per quanto riguarda la possibilità di non predisporre il piano di emergenza esterna in caso di dimostrata assenza di effetti degli incidenti all'esterno dello stabilimento (art.20, comma 9).

- **SEZIONE 5 - GIUSTIFICAZIONE DELL'OPZIONE REGOLATORIA PROPOSTA E VALUTAZIONI DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI E DELL'IMPATTO SULLE PMI A) Svantaggi e vantaggi dell'opzione prescelta.** Non risultano svantaggi dall'opzione prescelta. Al contrario, l'intervento normativo si propone di fornire strumenti efficaci a vantaggio della tutela dell'ambiente e della salute della popolazione. Sono, infatti, predisposte specifiche misure volte a ridurre il rischio di incidenti rilevanti e, conseguentemente, a migliorare il livello di tutela. L'alleggerimento degli oneri e delle procedure amministrative previsti, inoltre, dovrebbe portare vantaggi sia ai gestori degli stabilimenti assoggettati alla normativa che alle autorità competenti per la conduzione delle istruttorie tecniche ed amministrative. A seguito dei lavori del Tavolo tecnico appositamente costituito per l'elaborazione del presente intervento regolatorio, sono state, infatti, introdotte, ove possibile e senza pregiudicare i livelli di sicurezza attualmente assicurati, semplificazioni al sistema vigente. Tali semplificazioni riguardano: l'eliminazione degli obblighi, a carico dei gestori sotto soglia, già previsti all'arL5, comma 2, del decreto legislativo 334/99, nonché, su indicazione del Ministero competente, l'abrogazione delle norme previste all'articolo 4, comma 3, del decreto legislativo n. 334/99, che regolavano l'applicazione della normativa "Seveso" ai porti ed alle aree portuali in cui sono presenti sostanze pericolose, e l'allineamento alle disposizioni della direttiva per quanto riguarda la possibilità di non predisporre il piano di emergenza esterna in caso di dimostrata assenza di effetti degli incidenti all'esterno dello stabilimento (art.20, comma 9). Al fine di ridurre gli oneri amministrativi a carico dei gestori degli stabilimenti assoggettati alla normativa "Seveso", sono state, inoltre, introdotte semplificazioni nella presentazione dei documenti previste dalla direttiva (artt. 13, 14, 15) ed è stato previsto rinvio per via telematica alle autorità competenti della notifica e delle altre informazioni, attraverso un modulo informatizzato definito all'allegato 5 (art. 13, comma 5). Sono state, infine, aggiornate ed introdotte in allegato (allegato L) le procedure semplificate di prevenzione incendi da applicarsi negli stabilimenti di soglia superiore.

Il risparmio previsto dall'abrogazione del decreto ministeriale 293/01 è riportato nel quadro sottostante:

Obbligo informativo 4: predisposizione del rapporto integrato di sicurezza portuale e trasmissione, per l'adozione, all'autorità portuale o marittima ai fini degli adempimenti previsti dal D.M. n. 293 del 16/05/2001 (regolamento porti), pubblicato in G.U. n. 165 del 18/07/2001, in applicazione dell'articolo 4, comma 3, del D.lgs. 334/99			
Rivolto a:		<u>IMPRESE</u>	
Effetto del provvedimento:		<u>ELIMINAZIONE</u>	
Costo medio:			
Attività / Spese Vive	Attività Standard corrispondente	Onerosità (B/M/A)	Costo (€)
Predisposizione Rapporto integrato di sicurezza portuale	H. Acquisizione della documentazione rilasciata dall'amministrazione	A	25000*
	C. Predisposizione di rapporto /Relazione/documento tecnico		

2.3 La casistica e l'esperienza in Toscana nel periodo 2001-2015

L'organizzazione dei Porti della Toscana in tema di sicurezza

I due principali porti della Toscana Livorno e Piombino¹ nel periodo considerato erano i soli ad avere compresenza di aziende a rischio di incidente rilevante.

Entrambe le Autorità Portuali hanno coordinato la redazione del Rapporto Integrato di Sicurezza Portuale mentre solo il Porto di Piombino si è dotato del Piano di Emergenza Portuale.

I criteri adottati per le valutazioni effettuate dalle Autorità Competenti sui Rapporti Integrati di Sicurezza Portuale ed i Piani di Emergenza Portuale

Il RISP è redatto secondo i criteri del rischio d'area e quindi l'esame di tale documento è effettuato con gli stessi criteri con cui si esamina uno studio di rischio d'area. Per quanto riguarda Livorno il problema è anche più complesso perché il porto è inserito in un'area critica ad elevata concentrazione di stabilimenti già sottoposta a studio ad hoc da cui è scaturito un apposito piano di risanamento dell'area con relative prescrizioni. Ulteriori prescrizioni sono state emesse dalla commissione tecnico-scientifica istituita dal MATTM. Sul porto di Livorno erano quindi presenti le suddette prescrizioni e quelle derivanti dall'esame del RISP in conferenza di servizi. La questione è ben evidenziata nel documento [10].

L'Istruttoria tecnica sul Rapporto Integrato di Sicurezza del Porto di Livorno del 2006

Il Piano di Lavoro

L'istruttoria tecnica sul RISP del Porto di Livorno condotta nel 2006 ha interessato i seguenti argomenti:

Tabella 1. check-list utilizzata per l'istruttoria tecnica sul RISP del Porto di Livorno (2006).

<i>Argomento principale</i>	<i>Argomenti correlati</i>
Inquadramento territoriale	<ol style="list-style-type: none">1. delimitazione area portuale2. delimitazione "zona sensibile"3. stabilimenti "Seveso"4. attività "non Seveso"<ol style="list-style-type: none">a. stabilimentib. attività di carico/scaricoc. depositi5. infrastrutture per movimentazione merci pericolose<ol style="list-style-type: none">a. condotteb. ferrocisternec. autocisterne6. traffico navale7. dati meteo-marini<ol style="list-style-type: none">a. caratterizzazioneb. significatività8. dati di popolazione<ol style="list-style-type: none">a. censimentob. centri di vulnerabilitàc. lavoratori
Inquadramento legislativo	<ol style="list-style-type: none">1. normativa internazionale sul trasporto di merci pericolose (t.m.p.)2. normativa comunitaria sul t.m.p.3. normativa nazionale (t.m.p.)4. pianificazione territoriale in ambito portuale5. ordinanze e regolamenti della CP di Livorno

¹ Il Porto di Carrara non ha aziende a rischio di incidente rilevante nelle immediate vicinanze

Individuazione e quantificazione scenari incidentali	<ol style="list-style-type: none"> 1. individuazione/quantificazione <ol style="list-style-type: none"> a. da analisi storica <ol style="list-style-type: none"> i. incidenti a terra ii. incidenti in navigazione b. da Rapporti di Sicurezza <ol style="list-style-type: none"> i. validazione 2. individuazione/quantificazione ulteriori scenari incidentali <ol style="list-style-type: none"> a. attività "non Seveso" b. trasporto e movimentazione merci pericolose <ol style="list-style-type: none"> i. condotte ii. ferrocisterne iii. autocisterne iv. navigazione
Valutazione del rischio	<ol style="list-style-type: none"> 1. caratterizzazione territorio e sorgenti 2. scenari incidentali 3. condizioni meteo <ol style="list-style-type: none"> a. raggruppamenti adottati (significatività) 4. distribuzione popolazione 5. funzioni di probit adottate 6. rischio locale <ol style="list-style-type: none"> a. curve di isorischio 7. rischio sociale <ol style="list-style-type: none"> a. curve F-N
Accettabilità del rischio	<ol style="list-style-type: none"> 1. applicazione del DM 9.5.2001 <ol style="list-style-type: none"> a. determinazione frequenze incidentali b. determinazione aree di danno c. identificazione elementi critici vulnerabili d. individuazione della compatibilità territoriale 2. accettabilità col criterio olandese
Pianificazione di emergenza	<ol style="list-style-type: none"> 1. analisi dei criteri adottati

Le osservazioni

Le osservazioni mosse da ARPAT e Vigili del Fuoco hanno riguardato:

- l'analisi storica e la valutazione delle frequenze di accadimento dei rilasci;
- l'analisi degli incidenti;
- l'applicazione del DM 9 maggio 2001;
- le assunzioni di esclusione di incidenti conseguenti ad urti con nave ferma o con la banchina;
- il possibile impatto di un aereo;
- l'esclusione, dallo studio per la redazione del RIdSP, del trasporto intermodale in area portuale;
- l'esclusione dal RIdSP, dell'analisi di rischio relativa alla movimentazione e deposito temporaneo di container contenenti sostanze pericolose²;
- dal punto di vista del rischio ambientale, il considerare anche sversamenti di sostanze pericolose non idrosolubili³;
- il fatto che i collegamenti stradali e ferroviari presenti nell'area portuale possano costituire scenario d'incidente coinvolgente le merci pericolose trasportate;

² Tale esclusione appariva in contrasto con quanto previsto dal D.M. 293/2001 che prevedeva che anche le imprese che effettuano la movimentazione e il deposito temporaneo di container contenenti sostanze pericolose forniscano all'Autorità Competente le informazioni relative ai possibili incidenti (raggi di danno e frequenze). Questo al fine di rendere il RIdSP completo anche delle informazioni necessarie per la pianificazione di emergenza.

³ La compresenza di eventi incidentali credibili in mare modifica la stima dei vari indici di rischio.

- comprendere le sostanze “movimentate”, in sosta o transito nel vicino scalo ferroviario. Poiché gli effetti di possibili incidenti nello scalo ferroviario potrebbero avere conseguenze anche in ambito portuale era apparso auspicabile un loro inserimento nel successivo aggiornamento del RIdSP;
- il non aver previsto, come indicato dalla normativa sulla pianificazione territoriale, eventi incidentali aventi frequenza di accadimento inferiore a 10^{-6} risultanti dai rapporti di sicurezza;
- ulteriori misure di sicurezza anche a carattere gestionale sulle procedure e sulle condotte operative coordinate e reciproche dei vari operatori finalizzate alla riduzione dei rischi di incidente rilevante soprattutto laddove emergono situazioni di "non compatibilità territoriale" in base al DM 9 maggio 2001:
- l'evitare l'ingresso delle navi traghetto in particolari zone del porto;
- gli stoccaggi anche temporanei e non ben quantificati di merci pericolose presso i terminali;
- la congruenza con le ipotesi incidentali di riferimento e la completezza dell'analisi dei rischi di incidenti rilevanti effettuata;
- la richiesta di aggiornamento degli elaborati grafici sulla base delle modifiche già in essere al momento;
- la richiesta di redazione del Piano di Emergenza Portuale.

3.0 UNO SCHEMA DI PIANO DI EMERGENZA PORTUALE INTEGRATO E INTEROPERABILE

Abbiamo visto come alcune AA.PP. siano ancora attive riguardo all'aggiornamento dei RISP e dei Piani di Emergenza Portuali in quanto vedono come strumento di conoscenza molto utile per affrontare le emergenze in ambito portuale anche non necessariamente collegate alla presenza di impianti fissi di tipo Seveso ma, in generale, a quella di sostanze pericolose (trasporto - anche intermodale-, stazionamento, transito, terminal). In questo capitolo proporremo alcune riflessioni riguardo alla possibilità di migliorare ulteriormente gli attuali PEP che perdono la valenza di riferimento per le sole emergenze derivanti dalla vicinanza di stabilimenti a rischio di incidente rilevante e, sicuramente, la cogenza legata al DM 293/01 ma acquistano la nuova veste di Piano di gestione di tutte le Emergenze in ambito Portuale nel senso che vedremo nel seguito.

Un Piano di Emergenza deve individuare [8]:

- il responsabile della predisposizione e della attuazione del piano nonché i compiti attribuiti a ciascun Ente/Soggetto concorrente alla sua gestione
- le attività da svolgere in tempo di pace;
- le azioni, le attività, le procedure;
- i mezzi, le risorse umane e strumentali che devono essere resi disponibili;
- le modalità di gestione dell'emergenza;

per ciascuna tipologia di scenario incidentale insistente sull'area portuale.

Inoltre il PEP deve definire le attività volte a prevenire e mitigare gli effetti degli eventi, e ad affrontare l'emergenza fino al superamento della fase acuta di crisi ed al ripristino delle condizioni pre-incidentali.

Attraverso la valutazione delle aree, della popolazione potenzialmente coinvolta, delle strutture che potranno subire danno il PEE determina la vulnerabilità della porzione di area portuale interessata, al fine di poter disporre di un quadro globale ed attendibile relativo all'evento atteso e, quindi, poter dimensionare, preventivamente, la risposta operativa necessaria al superamento dell'emergenza.

Il PEP deve coordinarsi ed integrarsi con gli altri strumenti di pianificazione inerenti la realtà portuale, ad esempio:

1. Piani di protezione civile a livello locale e d'area più vasta;
2. Piani specifici per le emergenze portuali; in particolare: Piani antincendio e Piani antinquinamento;

3. Piani di security del porto;
4. Piani di emergenza esterna per gli stabilimenti a rischio d'incidente rilevante predisposti dalle Prefetture e relativi Piani di emergenza interna;

Il PEP deve prima di tutto delimitare l'area d'interesse cioè l'area entro cui l'Autorità Portuale svolge un ruolo attivo nella gestione delle emergenze secondo il PEP predisposto. Tale area comprende almeno:

- gli stabilimenti a rischio d'incidente rilevante che effettuano operazioni portuali;
- gli stabilimenti a rischio d'incidente rilevante che si avvalgono di ditte terze per l'effettuazione di operazioni portuali, con il coinvolgimento di sostanze pericolose;
- gli stabilimenti a rischio d'incidente rilevante le cui aree di danno insistono su quelle in cui si effettuano operazioni portuali (scarico, carico, trasbordo e deposito);
- le infrastrutture stradali e ferroviarie attraverso cui viene effettuato il trasporto, anche intermodale, delle merci pericolose;
- le condotte attualmente escluse dall'ambito di applicazione del D.Lgs. 105/2015;
- le banchine;
- lo specchio d'acqua del porto;
- eventuali altre aree sotto la diretta gestione dell'Autorità portuale.

Il PEP deve poi stabilire e descrivere la catena di comando e controllo e il sistema di allertamento in emergenza; ciò significa individuare:

- i soggetti e le competenze coinvolte nella gestione dell'evento;
- i flussi e le modalità di comunicazione.

Riguardo all'organizzazione ed alla gestione di situazioni incidentali il PEP deve definire:

- il ruolo, la responsabilità e le competenze dell'A.P. e degli altri Enti coinvolti
- gli aspetti di interoperabilità fra i vari Enti;
- gli altri piani vigenti che interessano l'area;
- l'organizzazione ed i servizi utili alla gestione delle emergenze;
- le attrezzature ed i mezzi di prevenzione e protezione;
- le modalità e mezzi di comunicazione in emergenza.

Le procedure operative per la gestione dell'emergenza e dell'evacuazione devono:

1. essere sviluppate per ciascuna tipologia di scenario incidentale di riferimento individuato;
2. tener conto della catena di comando e controllo, del sistema di allertamento prescelto, dei ruoli e delle competenze assegnati ad ogni Ente;
3. essere precise nell'assegnare mansioni e compiti a tutti i soggetti coinvolti;
4. prevedere e disciplinare l'interoperabilità fra le strutture operative interessate;
5. indicare in sequenza le azioni da svolgere;
6. differenziarsi, se necessario, per giorno/notte e/o giorni feriali/festivi, a causa della differente disponibilità di risorse e/o diverse modalità di attivazione e allertamento;
7. individuare lo scenario di riferimento, ruoli, responsabilità e competenze;
8. descrivere il sistema di allerta ed attivazione, precisando esattamente chi fa, che cosa fa e quando;

9. elencare i mezzi e le attrezzature disponibili;

3.1 Tre possibili scelte per il gestore dell'emergenza

Preme sottolineare che un passo fondamentale nella costruzione di un PEP consiste nel definire in modo chiaro la “catena di Direzione, Comando e Controllo”. Si chiarisce, inoltre, che in questo contesto non si è inteso necessariamente individuare in AP l'Incident Commander. Questo ruolo potrebbe essere affidato anche ad altri soggetti per cui utilizzeremo talvolta il termine “Responsabile della gestione dell'Emergenza” o brevemente "Gestore dell'Emergenza.

E' opportuno sottolineare che le risorse/strutture/enti che concorrono alla gestione dell'emergenza devono essere in grado, non solo di scambiare informazioni, ma di essere interoperabili, cioè di lavorare insieme in modo integrato e coordinato in una situazione di crisi. Ciò è fondamentale per le strutture operative propriamente dette: Soccorritori tecnici (VVF), soccorritori sanitari (118), soccorritori marittimi (CP-GC)VVF, FF.OO. (112,113, VV.UU.,).

In [9] sono stati proposti tre indirizzi alternativi per il PEP, che riportiamo fedelmente.

Gestione dell'emergenza

Un piano costruito secondo questo criterio prevede che ogni intervento in emergenza venga effettuato da attori esterni (Vigili del Fuoco, Carabinieri, P.S, USL, ...) mentre gli attori interni svolgono solo attività di supporto. Ciò comporta che il Piano sia quindi organizzato per conseguire la massima efficacia delle strutture e delle modalità di comunicazione con l'esterno; in questa ipotesi, inoltre, viene minimizzata la necessità di dotazioni all'interno dell'area portuale, limitate in ultima analisi a strutture di comunicazione e segnalazione, impianto antincendio e poche altre. Il Piano di Emergenza deve comunque prevedere un programma di evacuazione e messa in sicurezza.

Interventi congiunti

Questa seconda linea di condotta richiede di stabilire, a priori, i tipi di intervento in emergenza che saranno compiuti dalle squadre di emergenza interne all'area portuale, prevedendo in ogni caso il contemporaneo ricorso ad attori esterni (V.V.F., CC., Polizia, USL, ...) con i quali queste saranno chiamate a collaborare. Secondo tale criterio, quindi, l'Autorità Portuale dovrebbe dotarsi o predisporre la messa a disposizione da parte di altri soggetti di strutture, risorse umane e mezzi in grado di assicurare l'efficacia delle tipologie di intervento prescelte. Devono infine essere valutate, per ogni singolo intervento, le difficoltà legate alla contemporanea presenza, sulla scena dell'emergenza, di squadre interne ed esterne e realizzate le condizioni per assicurare l'interoperabilità di detti team.

Interventi interni

In questa ipotesi il Piano di Emergenza prevede che le emergenze siano affrontate all'interno sino al loro completo superamento. Devono di conseguenza essere previste dotazioni di strutture, risorse umane e mezzi adeguati per operare in tutti gli scenari che possono generarsi all'interno dell'area. Tale previsione deve tener conto anche delle risorse afferenti ai singoli stabilimenti, impianti, attività e depositi presenti nell'area, disciplinandone le modalità di impiego e realizzando, anche in questo caso, le condizioni per assicurare l'interoperabilità di dette risorse.

Anche in questa ipotesi deve comunque essere valutata la possibilità del ricorso ad interventi esterni, quando lo scenario incidentale si aggravi oltre le previsioni o quando si verificano, nel corso della stessa emergenza, ulteriori eventi, siano essi indipendenti o meno (effetto domino): in questi casi le limitazioni all'operatività delle squadre interne devono essere definite e riportate con estrema chiarezza nelle procedure.

Lo schema che qui proponiamo suggerisce un Piano articolato secondo quest'ultima ipotesi, che è indubbiamente la più complessa delle tre presentate. Essa, in accordo con quanto suggerito in letteratura, esprime l'attuale tendenza a dimensionare le risorse in loco in modo da fronteggiare tutte le emergenze prevedibili.

Qualunque sia lo schema prescelto, possono individuarsi alcune attività minime per il gestore delle emergenze:

- gestione della viabilità;
- posto medico avanzato;
- supporto tecnico.

In tempo di pace dovranno stabilirsi: la tipologia di informazioni da scambiarsi che potranno comprendere:

- la conoscenza della realtà portuale: aziende insediate, risultanze analisi di rischio delle aziende RIR, sostanze pericolose, ecc.
- le informazioni relative alle utenze di servizio o a dispositivi di protezione antincendio;
- i nominativi e contatti dei referenti dell'Autorità portuale in caso di emergenza nel porto;
- i nominativi e contatti dei referenti delle imprese insediate nel porto;
- i nominativi e contatti dei referenti degli Enti da contattare o attivare;
- la tipologia di convenzioni attivate;
- l'elenco mezzi e risorse in dotazione ai diversi Enti;
- modalità di segnalazione degli allarmi.

In tempo di pace gli attori coinvolti quindi sono:

- Autorità Portuale;
- Capitaneria di Porto;
- Aziende concessionarie;
- Prefettura;
- Strutture territoriali dei Vigili del Fuoco (Comando Provinciale e Direzione Regionale);
- ARPA.

In emergenza, invece, le informazioni da condividere potrebbero essere:

- i dati sull'evento incidentale verificatosi (data, orario, localizzazione);
- il nome/tipologia di attività dell'impresa o dati identificativi della nave;
- la tipologia di emergenza in atto (Descrizione scenario in corso, quantitativo di sostanza pericolosa rilasciata, tipologia e natura della sostanza pericolosa, ecc.);
- il livello di gravità dopo aver definito la scala;
- la presenza o meno di feriti e/o vittime;
- le informazioni presunte sull'evoluzione dello scenario (dati meteorologici, condizioni del mare, potenziale durata);
- gli eventuali bersagli vulnerabili sia ambientali che antropici minacciati dall'evento in corso;
- la tipologia di mezzi necessari e loro effettiva disponibilità.

In questa fase gli attori coinvolti sono:

- Autorità portuale
- Capitaneria di Porto
- Aziende concessionarie
- Prefettura

- ARPA
- MATTM
- USL
- Questura
- Sindaco
- Enti Gestori dei servizi e dei trasporti
- Forze dell'Ordine
- Strutture territoriali dei Vigili del Fuoco (Comandi Provinciali e Direzione Regionale)

Infine, certamente non meno importanti, il PEP deve specificare le informazioni contenute nelle comunicazioni con i media e la popolazione e le modalità con cui esse dovranno essere trasmesse. Le informazioni potrebbero contenere:

- dati sull'evento;
- conseguenze accertate o possibili;
- modalità operative di gestione dell'evento incidentale;
- eventuali misure di sicurezza da attuare o comportamenti che la popolazione deve adottare.

Riassumendo un possibile schema di PEP potrebbe articolarsi nelle seguenti sezioni:

Sezione I Inquadramento dell'Area portuale

In questa sezione sono riassunte tutte le informazioni utili per l'inquadramento territoriale dell'area portuale, e descritte le attività in essa presenti con il dettaglio dei relativi rischi da cui dedurre il quadro incidentale di riferimento per la pianificazione di emergenza e quello globale per l'identificazione dei "luoghi sicuri" disponibili nell'area portuale medesima.

Sezione II Soggetto attuatore, funzioni attribuite a ciascun Ente/Soggetto ed interoperabilità

La sezione contiene le indicazioni fondamentali relative alla catena di Direzione, comando e controllo dell'emergenza, i compiti fondamentali/prevalenti attribuiti a ciascun Ente/soggetto concorrente alla gestione del piano, l'individuazione delle strutture funzionali alla gestione dell'emergenza e i principi necessari ad assicurare l'interoperabilità delle risorse

Sezione III Struttura del Piano di Emergenza Portuale

La sezione III riporta l'ambito di operatività del Piano, la struttura del sistema di emergenza e le azioni da svolgere in emergenza, comprese quelle per l'evacuazione (quale "Piano nel Piano" di Emergenza) e per il ripristino delle condizioni di sicurezza operative ed ambientali dopo l'incidente.

Sezione IV Procedure del Piano di Emergenza Portuale

La sezione IV contiene le procedure per la gestione dell'emergenza, articolate in procedure di carattere generale e procedure operative specifiche per i diversi scenari incidentali.

Sezione V Prove e revisioni del Piano di Emergenza Portuale

La sezione V tratta delle modalità di effettuazione delle prove e delle revisioni che devono essere periodicamente condotte sul piano di emergenza portuale.

Sezione VI Informazioni da fornire alla Prefettura per la redazione del PEE

La sezione VI contiene i format riassuntivi da trasmettere alla Prefettura riguardanti i dati di input necessari per la stesura del Piano di Emergenza Esterno all'area portuale e quelli per il raccordo operativo tra la pianificazione interna e quella esterna.

Riteniamo opportuno che nel PEP:

- sia presente la parte di gestione dei traghetti/navi da crociera (emergenza sanitaria, evacuazione, quarantena, scontro traghetto-nave da carico varie casistiche, traghetto-traghetto, speronamento, falla, affondamento etc.) accoglienza onshore, apprestamenti per primo soccorso, instradamento ospedaliero, ricovero, ospitalità, PCA etc.)
- sia presente comunque, se ne ricorre il caso, la gestione dei Top Event scaturenti da installazioni o stabilimenti Seveso in Area Portuale o limitrofa

4.0 CONCLUSIONI

Sono stati descritti i criteri adottati per le valutazioni effettuate dalle Autorità Competenti sui Rapporti Integrati di Sicurezza Portuale (RISP) e le esperienze maturate sui Piani di Emergenza Portuale dei Porti della Toscana nel periodo 2001-2015.

Con l'abrogazione del Decreto Ministeriale n°293 del 6 maggio 2001 è venuto meno l'obbligo di redazione del Rapporto Integrato di Sicurezza Portuale si configura una possibile "vacatio legis" che potrebbe portare ad una gestione non ottima di un'eventuale emergenza portuale soprattutto in caso di incidente rilevante proveniente da uno stabilimento Seveso o dalle sostanze pericolose presenti a qualsiasi titolo in ambito portuale tra cui si ricordano anche le condotte attualmente escluse dall'ambito di applicazione della Seveso III.

E' stato quindi proposto uno schema per la formulazione di un Piano di Emergenza Portuale (PEP) valido nel caso o meno di presenza di aziende Seveso e dovrà comprendere gli aspetti derivanti dallo stoccaggio, anche temporaneo, ed il trasporto di merci pericolose in ambito portuale.

RIFERIMENTI

- [1] DECRETO LEGISLATIVO 26 giugno 2015, n. 105 Attuazione della direttiva 2012/18/UE relativa al controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose. (15G00121) (GU Serie Generale n.161 del 14-7-2015 - Suppl. Ordinario n. 38)
- [2] Decreto Ministeriale n° 293 del 16/05/2001 Regolamento di attuazione della direttiva 96/82/CE, relativa al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose. pubblicato su : Gazzetta Ufficiale Italiana n° 165 del 18/07/2001
- [3] CAMERA DEI DEPUTATI N.154 ATTO DEL GOVERNO SOTTOPOSTO A PARERE PARLAMENTARE - Trasmesso alla Presidenza il 31 marzo 2015 - Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2012/18/UE relativa al controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose (154) (articolo 1 della legge 6 agosto 2013, n. 96,)
- [4] DOCUMENTAZIONE PER L'ESAME DI ATTI DEL GOVERNO - SENATO DELLA REPUBBLICA: Dossier n. 206 - SERVIZIO STUDI – UFFICIO RICERCHE NEL SETTORE DELLE ATTIVITÀ PRODUTTIVE E IN QUELLO DELL'AGRICOLTURA - Tel. 06 6706/2451-2629 studi1@senato.it - studi2@senato.it - CAMERA DEI DEPUTATI: Dossier Atti del Governo n. 159 - SERVIZIO STUDI – DIPARTIMENTO AMBIENTE Tel. 06 6760-9253 st_ambiente@camera.it - CD_ambiente
- [5] SENATO DELLA REPUBBLICA - XVII LEGISLATURA - N. 154 ATTO DEL GOVERNO SOTTOPOSTO A PARERE PARLAMENTARE Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2012/18/UE relativa al controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con

determinate sostanze pericolose (Parere ai sensi dell'articolo 1 della legge 6 agosto 2013, n. 96) (Trasmesso alla Presidenza del Senato il 31 marzo 2015)

- [6] MINISTERO DELL'AMBIENTE e della Tutela del Territorio e del Mare Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2012/18/UE relativa al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose - Atto Governo n. 154 Note per le Commissioni riunite 10a Industria, commercio, turismo e 13a Territorio, ambiente, beni ambientali del Senato. Maggio 2015
- [7] ISPRA - ISTITUTO SUPERIORE PER LA PROTEZIONE E LA RICERCA AMBIENTALE Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2012/18/UE relativa al controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose - Nota per Uffici di Presidenza integrati Commissioni riunite 10a Industria, commercio, turismo e 13a Territorio, ambiente, beni ambientali del Senato - Audizione ISPRA 7 maggio ore 14.30 - Maggio 2015
- [8] SAFEPOR WP3 Le linee guida per la gestione delle emergenze in ambito portuale 2 aprile 2014
- [9] Marcello Mossa Verre, Francesco Marotta, Francesca Andreis, Stefano Baldacci, Armando Lombardi. Linee guida per la redazione del Piano di Emergenza Portuale - Rev.1 - Agosto 2003