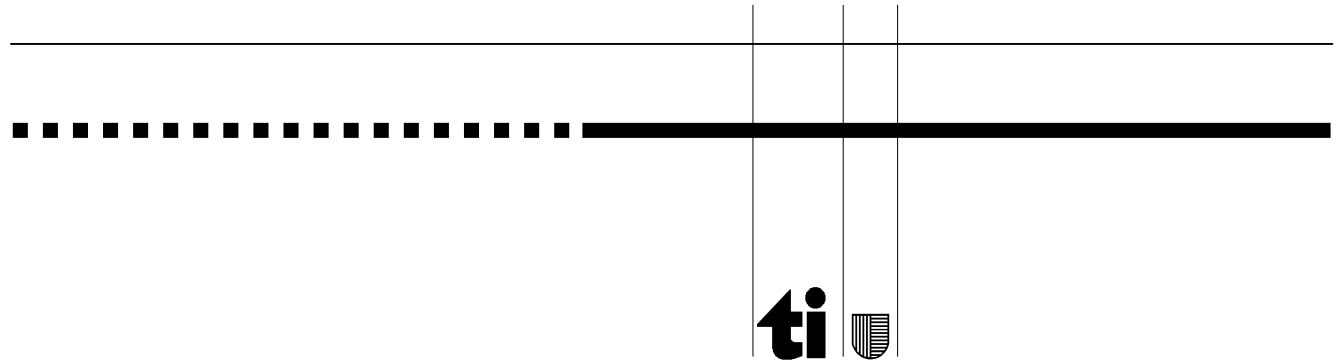

Concetto di protezione ABC

Rapporto di sintesi

Sezione protezione aria, acqua e suolo - SPAAS
Ufficio industrie, sicurezza e protezione del suolo - UISPS

Bellinzona, luglio 2013



Indice

1. INTRODUZIONE.....	1
2. SITUAZIONE ATTUALE.....	3
3. IL NUOVO CONCETTO ABC	4
4. EFFETTI ATTESI E PROSSIMI PASSI.....	7

I. Introduzione

Nel 1986 un grande deposito di prodotti chimici industriali a Schweizerhalle (Basilea Campagna) andò a fuoco. La miscela tra sostanze chimiche e le acque di spegnimento si riversò nel Reno, causando una grave e diffusa moria di pesci. Per evitare il ripetersi di eventi simili, che possono scaturire sia da attività industriali che anche da altri impianti stazionari o dal trasporto di merci pericolose, nel 1991 è entrata in vigore l'Ordinanza sulla protezione contro gli incidenti rilevanti (OPIR) che trova la sua base legale nella Legge federale sulla protezione dell'ambiente (LPAmb, art. 10, "Protezione dalle catastrofi").

Scopo dell'OPIR è di disciplinare gli standard da adottare per ridurre a livelli ritenuti accettabili i rischi dovuti a sostanze e organismi pericolosi attraverso l'adozione di provvedimenti tecnici e di specifici piani di intervento, in particolare per gli impianti stazionari e le vie di comunicazione. Esiste tuttavia un margine di probabilità che, nonostante le misure preventive, incidenti rilevanti abbiano comunque a verificarsi. Peraltro, le tendenze in atto negli ultimi anni mostrano che la probabilità di incidente dovuta ad attività non localizzabili è in aumento. Per far fronte a tutte queste eventualità è necessario organizzare e gestire un efficace intervento in caso di incidente, al fine di garantire un'adeguata sicurezza ambientale su tutto il territorio cantonale.

Il Dipartimento del Territorio (DT), competente per la gestione di questa tematica, ha provveduto a definire una strategia d'azione integrata. Essendo evidentemente poco razionale la creazione di uno specifico corpo di pronto intervento per la gestione di inquinamenti o incidenti rilevanti nella loro globalità, il DT per l'applicazione della propria strategia d'azione fa capo ai partner attivi nell'organizzazione di difesa cantonale come la polizia, i pompieri e i servizi sanitari, benché le problematiche ambientali da affrontare, dal punto di vista tecnico, esulino dalle loro normali competenze. Proprio per questo motivo, il DT provvede a importanti aspetti di formazione e di dotazione tecnica dei partner, dedicando nel contempo delle specifiche risorse all'interno dei propri servizi specializzati per garantire il supporto necessario alla gestione di tutti gli eventi con potenziale impatto negativo sull'ambiente (aria, acque e suolo).

La strategia d'azione del DT, denominata "Concetto C", è stata avallata dal Consiglio di Stato (CdS) nel 1995 e definisce a livello cantonale l'attuale gestione degli incidenti chimico-ambientali secondo LPAmb. Il Concetto C è parte integrante del sistema cantonale di sicurezza generale e prevede la stretta collaborazione tra il DT e, in particolar modo, la Federazione Cantonale Ticinese dei Corpi Pompieri (FCTCP). Le competenze, le prassi operative e gli aspetti finanziari sono definiti nel Regolamento cantonale sull'organizzazione dei preparativi, dell'allarme e dell'intervento in caso di incidente chimico e per il conteggio delle spese degli interventi dello Stato. Ulteriori dettagli sono regolati sulla base di una convenzione stipulata tra DT e FCTCP.

Il sistema attuale prevede che il DT riconosca delle indennità alla FCTCP per gli interventi in caso di inquinamento o incidente chimico. A sua volta, in seconda battuta il Dipartimento recupera le spese sostenute chiedendone conto a chi le ha causate. Per il necessario allo svolgimento dei compiti secondo quanto richiesto dalla LPAmb e in linea con quanto stabilito dalla citata convenzione, il DT versa alla FCTCP annualmente poco più di un milione di franchi.

Questo contributo permette ai pompieri di accedere alla necessaria formazione, dotazione tecnica e relativa manutenzione - veicoli, mezzi di protezione e di contenimento, apparecchi di misura ecc -. Sia le basi legali specifiche, che sfociano nell'organizzazione cantonale per garantire la sicurezza ambientale, che l'approccio tecnico e specialistico, come la definizione di mezzi, di competenze, la formazione o gli aggiornamenti necessari, non sono sempre integrabili con altri compiti affidati ai pompieri, in particolare quelli derivanti dalla Legge cantonale sulla lotta contro gli incendi (LLI).

Il Concetto ora presentato aggiorna e sostituisce il Concetto C. Per definizione nessun concetto di protezione ambientale può essere considerato definitivo e statico. Il nuovo Concetto ABC tiene conto delle mutate condizioni quadro e dell'evoluzione delle minacce in ambito atomico (A), biologico (B) e chimico (C), proponendo un modello flessibile e sviluppato senza tralasciare le importanti esperienze acquisite negli ultimi 20 anni. Vengono gettate nuove basi per la gestione integrata di eventi coinvolgenti radiazioni, sostanze chimiche e organismi pericolosi in diverse gradualità, con una nuova regolamentazione delle competenze dei pompieri così come di altri enti di primo intervento.

Il nuovo Concetto di protezione ABC del Cantone Ticino è stato elaborato nel 2011 da un gruppo di progetto con il supporto di una consulenza specialistica esterna, indipendente e orientata alla pratica. Nel gruppo di progetto, diretto dall'ing. Bernasconi della Sezione per la protezione dell'aria, dell'acqua e del suolo (SPAAS), figuravano i rappresentanti di tutti i servizi cantonali e delle forze di primo intervento interessate direttamente o indirettamente al progetto di revisione. Questo vasto coinvolgimento si è reso necessario in considerazione del fatto che le modalità di gestione degli incidenti ambientali possono spaziare da "semplici" interventi antinquinamento (per esempio: la perdita di piccoli quantitativi di idrocarburi su di una carreggiata stradale) a grandi eventi catastrofici, che implicano l'attivazione di protocolli di ampia portata studiati in seno all'organizzazione di difesa cantonale.

Per lo stesso motivo, il progetto è stato sviluppato congiuntamente e in parallelo ad un'"Analisi del fabbisogno ABC per il Canton Ticino". Tale analisi deriva dalla necessità di sviluppare misure di difesa specifiche, come richiesto dalla Confederazione, in riferimento a scenari catastrofici delocalizzati.

2. Situazione attuale

Nei capitoli 1, 2 e 3 del nuovo Concetto di protezione ABC vengono esposti schematicamente la situazione e le basi di partenza, la struttura attuale, le intenzioni nonché i principi e il procedimento all'origine dell'allestimento del Concetto. A oggi, le disposizioni vigenti in caso di incidente chimico sono incentrate principalmente sull'intervento dei pompieri, approccio che si è rivelato valido. Esistono attualmente in Ticino due centri di soccorso di difesa chimica cantonali (Corpi pompieri di Bellinzona e Lugano) e un centro di soccorso di difesa chimica regionale (Corpo pompieri di Chiasso).

Al capitolo 3 vengono elencate in termini generali o specialistici le lacune evidenziate durante lo sviluppo del nuovo Concetto. Tra i punti deboli è possibile citare uno sviluppo insufficiente nei settori della protezione da radiazioni (A) e organismi (B), la mancanza di un dispositivo di picchetto per la consulenza ABC, la carenza di servizi adeguati per la decontaminazione, l'assenza di una regolamentazione che coordini in maniera chiara le competenze dei diversi servizi e la mancanza di una figura che funga da coordinatore e responsabile del servizio di protezione ABC a livello cantonale. Emergono inoltre diverse necessità di aggiornamento, tra cui una nuova suddivisione dei compiti tra partner e la rivisitazione delle competenze in seno ai corpi pompieri.

Come già osservato nell'introduzione, le condizioni quadro e i rischi in ambito ABC sono per loro stessa natura variabili nel tempo. Al capitolo 4 vengono descritti per tipologia gli attuali rischi rilevanti in ambito ABC per il nostro Cantone: impianti stazionari, trasporto di merci pericolose su strada, su ferrovia o per via aerea, gasdotti e ricettori naturali. Per ogni settore viene proposta una breve valutazione di come, presumibilmente, il rischio residuo evolverà nei prossimi anni.

3. Il nuovo Concetto ABC

Il nuovo Concetto è stato sviluppato tenuto conto della situazione attuale come pure degli sviluppi ragionevolmente ipotizzabili per il prossimo futuro. Le esperienze sin qui maturate lasciano prevedere la validità del Concetto per un orizzonte temporale indicativo di 10-15 anni. Sulla scorta dei nuovi compiti, rispettivamente dei compiti ampliati, sono state individuate 22 misure specifiche che sono elencate al capitolo 6.1 e riassunte nel “Management-Summary” alle pagine 7 e 8. Queste misure toccano sia gli enti attivi nell’organizzazione di difesa cantonale come la polizia, i pompieri e i servizi sanitari, che altri servizi cantonali specializzati. I principali cambiamenti previsti possono essere riassunti settorialmente come segue:

Stati maggiori di catastrofe cantonali

- Nuove regole di condotta

Sanità e servizio soccorso

- Nuove basi legali
- Necessità di installazioni sanitarie mobili
- Designazione di ospedali di decontaminazione
- Implementazione di un sistema di decontaminazione fine e garanzia di funzionalità del servizio ospedaliero in caso di evento ABC

Servizi tecnici (SPAAS)

- Adeguamento delle basi legali
- Ridefinizione dei compiti ABC con designazione di un responsabile che curi in particolare il coordinamento e lo sviluppo di dettaglio per l’attivazione del nuovo Concetto
- Gestione e verifica di mandati di prestazione ai diversi enti per l’attuazione dei compiti di difesa ABC
- Regolamentazione degli equipaggiamenti di protezione dei partner
- Nuova procedura di allarme in caso di evento ABC e attivazione di un picchetto (7/24) di consulenti ABC
- Implementazione della collaborazione con Stati e Cantoni limitrofi

Corpi pompieri

- Assegnazione di nuovi compiti e adeguamento delle competenze
- Ottimizzazione nel settore dell’antiquinamento
- Nuovo concetto d’istruzione
- Nuova organizzazione di difesa chimico-ambientale

Il nuovo Concetto ha chiaramente un’incidenza particolare sulle attività di gestione degli incidenti ABC e di antinquinamento dei corpi pompieri.

I criteri e le competenze sono stati ridefiniti considerando le necessità di reazione fino a 45 minuti per la difesa chimica (incluso l'antiquinamento) e fino a 120 minuti per la radioprotezione e la difesa biologica. Questi tempi indicativi derivano dai nuovi standard richiesti secondo il Concetto "Pompieri 2015" sviluppato dalla Coordinazione Svizzera dei Pompieri (CPS) a copertura di tutto il territorio cantonale.

Per l'attribuzione del numero, della scelta e delle competenze specifiche dei centri di soccorso ABC sono stati valutati diversi scenari, riassunti al capitolo 5.4. Da notare come, nel 2008, il governo ha comunicato la decisione di sciogliere il centro di soccorso pompieristico di Chiasso allo scopo di creare un nuovo centro del Mendrisiotto, con sede a Mendrisio. La decisione di creare un unico centro nel Mendrisiotto è in linea con quanto richiesto dal Concetto "Pompieri 2015" della CPS.

I centri di soccorso pompieristico di categoria A considerati nel Concetto sono pertanto 5: 1 per il Mendrisiotto, 1 per il Luganese, 1 per il Bellinzonese, 1 per il Locarnese e 1 per la Riviera e Valli Leventina e Blenio.

Tenuto conto che, quale principio base, le competenze dei corpi pompieri nell'ambito della sicurezza ABC sono tecnicamente d'allocare presso centri di soccorso pompieristico di categoria A, la valutazione di vantaggi e svantaggi (pagina 34) porta a promuovere la Variante „3 mix“ (capitolo 5.4) come soluzione equilibrata, in grado di considerare le diverse competenze e di consolidarle in un modello che può essere riassunto approssimativamente nella seguente maniera:

- Centro di soccorso pompieri di Bellinzona (Sopraceneri): competenze ABC, decontaminazione grossolana, interventi di antinquinamento, veicolo per la misurazione delle sostanze pericolose in situ (**Centro di difesa ABC**).
- Centro di soccorso pompieri di Lugano (Sottoceneri): competenze BC, interventi di antinquinamento, di decontaminazione grossolana, sui laghi, sul gasdotto, in relazione alle vie aeree (**Centro di difesa BC**).
- Centro di soccorso pompieri di Biasca: interventi di antinquinamento. Le deleghe che potranno essere attivate dal centro di difesa ABC di Bellinzona, dovranno debitamente considerare i lavori e le esperienze sin qui acquisite dal centro di soccorso di Biasca.
- Centro di soccorso pompieri di Locarno: interventi di antinquinamento e sul lago Verbano. Le deleghe che potranno essere attivate dal centro di difesa ABC di Bellinzona dovranno debitamente considerare i lavori e le esperienze sin qui acquisite dal centro di soccorso di Locarno.
- Centro di soccorso pompieri Mendrisiotto: interventi di antinquinamento, sul lago Ceresio e in relazione al gasdotto e alla stazione di smistamento ferroviaria. A questo proposito si rileva, che pur rinunciando a un centro di difesa BC nel Mendrisiotto, in considerazione dei possibili sviluppi territoriali del Mendrisiotto e della futura mobilità delle merci pericolose, tra il centro di difesa BC di Lugano e il Centro di soccorso pompieri Mendrisiotto dovranno essere definite delle deleghe che considereranno debitamente i lavori e le esperienze sin qui acquisite dall'attuale Centro di soccorso chimico regionale di Chiasso in base al Concetto C del 1995.
- I Centri di soccorso pompieri di categoria A avranno la responsabilità per la gestione dell'antinquinamento secondo le disposizioni di competenza definite indicativamente dagli schemi di allarme riportati a pagina 37 e 38 del nuovo Concetto.

Valutazioni, osservazioni e conseguenze del caso sono riportate al capitolo 5.4 del nuovo Concetto ABC. Da notare come la precisa descrizione degli incarichi e la relativa regolamentazione dovranno essere definiti in un secondo tempo dalla SPAAS in accordo con i diretti interessati.

I compiti e le necessità di adeguamento per la polizia e i servizi di soccorso sanitario e delle cure stazionarie sono definiti da legislazioni specifiche. Mentre per la polizia (capitolo 5.5) andranno verificate principalmente le regolamentazioni sulla cooperazione e la necessità di un'istruzione e di un equipaggiamento di base, per il settore del soccorso sanitario (capitolo 5.6) dovrebbe essere implementato in aggiunta un servizio di decontaminazione dei pazienti. Il nuovo Concetto ABC prevede la necessità di designare ed equipaggiare con tale servizio due ospedali, creando le condizioni quadro necessarie. I due centri di Difesa ABC e BC avranno la responsabilità per la gestione di un posto di decontaminazione preospedaliera grossolana e nei pressi degli ospedali designati.

Importanti adeguamenti sono previsti anche all'interno di Uffici e servizi dell'amministrazione cantonale (capitolo 5.8), in particolare all'interno della SPAAS, responsabile per il settore ABC. La SPAAS dovrà provvedere all'adeguamento di basi legali, di procedure di allarme e delle disposizioni del CdS, ma anche ad introdurre un servizio di picchetto per la consulenza in ambito ABC, nonché a regolamentare ed adeguare l'equipaggiamento e le disposizioni di istruzione dei centri di difesa ABC e dei di soccorso pompieri con delega di competenza e garantire la supervisione sull'intero settore. Per questi compiti verrà incaricata una persona competente che fungerà da responsabile cantonale per il servizio di protezione ABC.

I capitoli seguenti (5.9 – 5.13) specificano gli adeguamenti previsti nei settori della condotta, della definizione di equipaggiamento e di istruzione, così come le necessità di finanziamento e di supervisione del rispetto dei mandati. La gestione centrale di mandati di prestazione e di convenzioni nei confronti di autorità federali è stata anche confermata dallo scrivente Consiglio.

4. Effetti attesi e prossimi passi

Il Concetto ABC getta nuove basi per la gestione di incidenti o inquinamenti dell'aria, dell'acqua o del suolo, spaziando dagli inquinamenti delle acque di portata limitata, come il piccolo riversamento di nafta sulla carreggiata stradale, a eventi di maggiore portata con la dispersione di grandi quantitativi, fino ad atti (eco)terroristici come lo spargimento di gas tossico nella ventilazione dei grandi centri commerciali. Tiene conto dei nuovi standard richiesti a seguito delle mutate condizioni quadro e delle valutazioni a livello federale, getta le basi per affrontare nuovi possibili scenari in relazione alla protezione da radiazioni (A) e da organismi pericolosi (B), regola i nuovi compiti in maniera commisurata alla realtà ticinese con il pregio di contenere ragionevolmente i costi in un contesto di visione integrata dei compiti di difesa.

Tra gli impatti attesi figura la gestione più professionale di tutti gli incidenti o gli inquinamenti, organizzando le competenze degli enti maggiormente coinvolti in caso di eventi ABC, in particolare i pompieri, sulla base di nuovi principi.

I risultati dell'analisi mostrano come per le competenze legate al rischio atomico sia sufficiente appoggiarsi ad un unico centro di soccorso di categoria A, mentre per i rischi biologici e chimici è necessario un appoggio a 2 centri di categoria A. Questa concentrazione di competenze in materia di difesa ABC permetterà di ottimizzare le risorse, di promuovere l'istruzione, la competenza e la specializzazione del servizio a beneficio di tutto il territorio cantonale. La gestione di rischi particolari presenti a livello regionale potrà o dovrà essere delegata, in funzione delle specificità e delle esperienze acquisite, ad altri centri di soccorso pompieri regionali.

In generale, l'assunzione di ulteriori compiti nell'ambito della sicurezza ABC su richiesta di detentori di impianti stazionari e gestori di vie di comunicazione (si pensi alle ferrovie ed alle strade nazionali) sarà gestita centralmente dal Cantone, che, se opportuno, li potrà delegare ai centri di soccorso pompieri con specifici mandati. Una scelta obbligata, date le competenze in materia dell'autorità cantonale, ma che, a maggior ragione, trova la sua giustificazione, da un lato, nel fatto che l'istruzione e i mezzi di intervento sono finanziati dal Cantone, dall'altro, nella garanzia di una gestione integrata di intervento e di salvataggio per grandi eventi di portata cantonale, intercantonale o nazionale.

L'impatto positivo nella gestione degli incidenti con la perdita di idrocarburi o altre sostanze nocive nei corsi d'acqua o nell'ambiente in generale, sarà rafforzato anche dal picchetto di consulenti specializzati del DT-SPAAS, in costituzione, che contribuirà con una disponibilità di 24 ore su 24 alla consulenza specializzata affiancando i centri di difesa ABC e i centri di soccorso pompieri con delega di competenza. Oltre a fornire elementi utili a servizio della condotta dell'intervento, l'istituzione del picchetto migliorerà notevolmente la raccolta di dati ambientali utilizzabili per la definizione delle cause e delle responsabilità.

Di conseguenza, tra gli effetti attesi del nuovo Concetto figura anche una maggiore capacità delle istituzioni di identificare le cause di un inquinamento e di poter procedere su questa base, secondo il principio di causalità "chi inquina paga", con una fatturazione dei costi d'intervento trasparente.

Più in generale, nella definizione di nuove basi legali andrà probabilmente rivisto nell'ottica del principio di causalità anche il finanziamento a copertura dei costi sostenuti dal Cantone per il settore ABC.

Una volta conclusa la consultazione, è prevista l'implementazione graduale delle 22 misure esposte al capitolo 6.1, di principio approvate dal CdS. L'adeguamento delle normative in materia, con l'allestimento di un regolamento cantonale specifico che consolidi il nuovo concetto, e la nomina di una figura che funga da responsabile del servizio di protezione ABC a livello cantonale, permetterà il necessario coordinamento e lo sviluppo di dettaglio per l'attivazione e l'implementazione della maggior parte di tali misure.

Concretamente, sono previsti o già in fase di sviluppo i seguenti prossimi passi:

- Ricerca di un responsabile ABC per il Cantone, che curi in particolare il coordinamento e lo sviluppo di dettaglio per l'attivazione del nuovo Concetto. Nelle prossime settimane sarà pubblicato un bando di concorso per identificare una persona con le dovute competenze.
- Ricerca del personale specializzato che garantirà il servizio di picchetto (7/24) per consulenti ABC. Tale ricerca è iniziata nel mese di giugno e si concluderà per il mese di settembre 2013.
- Formazione di base e definizione iniziale del materiale necessario per il servizio di picchetto dei consulenti ABC. I primi passi in questa direzione permetteranno di attivare il servizio di picchetto, pur senza la disponibilità completa delle risorse tecniche necessarie (attualmente in fase di definizione), indicativamente a partire da novembre 2013.
- Nomina del nuovo responsabile ABC per il Cantone, con inizio attività durante i primi mesi del 2014. In accordo con i partner e i servizi cantonali coinvolti, verranno affrontati durante il 2014 i dettagli di verifica e ridefinizione delle basi legali necessarie, dei mandati di prestazione, degli equipaggiamenti e delle procedure per i compiti di difesa ABC in linea con il nuovo Concetto.
- Entro fine 2014, adeguamento delle normative vigenti e allestimento di uno specifico regolamento cantonale per la prevenzione degli incidenti e la sicurezza ABC.
- Implementazione graduale di tutte le misure previste dal nuovo Concetto ABC con il coinvolgimento vincolante dei partner e sotto la supervisione del nuovo responsabile ABC, in particolare:
 - Gestione dei compiti attraverso mandati di prestazione da definire per il tema ABC nel suo complesso: compiti, istruzione, remunerazioni e aree di intervento dei centri di soccorso ABC saranno regolati in quest'ambito in sostituzione delle attuali convenzioni. Come già indicato nel modello di organizzativo proposto sopra, i mandatarî potranno delegare a terzi, su base convenzionale, parte dei compiti e della relativa copertura del territorio cantonale a loro assegnati nell'ambito dei mandati di prestazioni, previo accordo da parte del cantone.
 - Implementazione di un sistema di controlling dei mandati e delle relative attività.
 - Definizione di modello di istruzione con il coinvolgimento dei partner per tutto il tema ABC