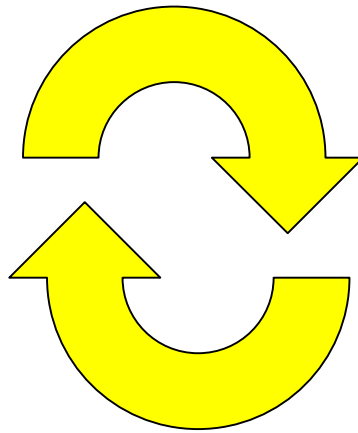


REGIONE PIEMONTE
SETTORE PROTEZIONE CIVILE

MISURE PREVENTIVE E VALUTAZIONI SCIENTIFICHE

**PIANO COMUNALE DI
PROTEZIONE CIVILE**

**PROGRAMMA DI
PREVISIONE**



**PIANO DI
EMERGENZA**

2003

Coordinamento generale
Caterina FERRERO
Assessore alle OO.PP. e Protezione Civile

Aldo MIGLIORE
Direttore Opere Pubbliche della Regione Piemonte

Andrea LAZZARI
Dirigente Settore Protezione Civile della Regione Piemonte

Referenti e autori
Sandro PERESSIN
Franco DE GIGLIO
Ilaria Barbara PRINZI
Settore Protezione Civile della Regione Piemonte

Coordinamento editoriale
Sandro PERESSIN
Franco DE GIGLIO
Ilaria Barbara PRINZI

Si ringraziano per l'apporto scientifico:

Giuseppe Forlani, Vito Bruno, Franco Sasso, Tommy Morra, Mauro Velluto, Jean Pierre Nordvik, Robotto, Ariano, Carlo Troisi, Del Vesco, Fucile, Estella Gatti <<<<<da completare>>>>>>>>

Il decentramento amministrativo e il trasferimento di funzioni e compiti dallo Stato alle Regioni ha richiesto all'amministrazione regionale un forte impegno per approvare atti normativi e di indirizzo in grado di favorire la complessa fase di transizione.

In questi ultimi due anni, il mio assessorato ha operato privilegiando l'approvazione di una nuova legge regionale di protezione civile la cui celere approvazione ha consentito di definire il sistema regionale di protezione civile. Questo quadro di riferimento, è diventato il fulcro attorno al quale sono state progettate, sviluppate ed attuate iniziative fra loro coordinate.

Il processo di riordino e rinnovamento si sta sviluppando organicamente raccordando in una osmosi interattiva attività che vanno dalla prevenzione al soccorso. Molti sono i progetti avviati per la determinazione e quantificazione dei rischi regionali, accompagnati dalla estensione dei sistemi di controllo e monitoraggio ambientale; sistemi le cui informazioni hanno consentito di sperimentare e raffinare nuove metodologie anche nel campo degli allertamenti. Interessanti esperienze sono state sviluppate anche con il mondo del volontariato, che hanno consentito di organizzare esercitazioni e simulazioni la cui complessità di gestione è sempre più simile a quella ricorrente negli eventi reali.

Anche alla formazione è stato attribuito un ruolo strategico, specifici corsi di formazione sono stati e saranno avviati; il percorso formativo differenziato ha consentito di raggiungere diversi segmenti del sistema di protezione civile, dalle scuole di ogni ordine e grado fino alla specializzazione degli esperti nella gestione delle emergenze.

Uno spazio importante è stato dato alla realizzazione di progetti editoriali che hanno trattato in maniera specialistica ed approfondita molte tematiche ed argomenti di una materia complessa ed articolata come la protezione civile. Anche questa pubblicazione sviluppa un argomento particolarmente sentito dagli enti locali: il piano comunale di protezione civile.

L'obbligatorietà della redazione ha imposto ai comuni di cimentarsi ad affrontare una pianificazione di una materia giovane, ancora non caratterizzata da metodologie consolidate e procedure standardizzate. Queste linee guida, che hanno la pretesa di descrivere un modello per la redazione dei piani, non aspirano ad omologare realtà territoriali diverse, ma si pongono come strumento d'aiuto, per tecnici comunali e professionisti, in un percorso che dall'analisi e conoscenza dei rischi arrivi a individuare una organizzazione anche di tipo procedurale per affrontare gli innumerevoli eventi che quasi quotidianamente dobbiamo affrontare.

Il testo, il cui contenuto si presenta breve ma compiuto, evidenzia l'importanza decisiva insurrogabile della parola scritta, anche in piena civiltà audiovisiva; la sua architettura descrittiva e schematica ci consegna un oggetto propedeutico di ampio spessore scientifico.

Mi auspico che lo sforzo profuso dagli stesori trovi riscontro negli utilizzatori e possa servire ad incrementare la qualità degli strumenti di pianificazione del territorio ed essere un valido supporto tecnico alle autorità di protezione civile.

*Assessore Protezione Civile regionale
Caterina Ferrero*

***** documento bozza da far vedere all'assessore *****

0. PREMESSA

Con l'emanazione della legge 142/90, il ruolo della Regione, nella materia della pianificazione del territorio, ha subito una profonda modifica, che si è amplificata quando si sono approvate le così dette riforme Bassanini.

Più in particolare si tratta: della legge 15 marzo 1997, n. 59 "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa"; della legge 15 maggio 1997, n. 127 "Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo" e del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 "Ulteriore conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59".

L'insieme di questi atti non ha concluso il percorso di riforma amministrativa, ma ha avviato un procedimento che terminerà solo in presenza di un'azione coordinata - soprattutto sotto l'aspetto legislativo - tra stato e regioni. Sotto tale aspetto la strada da percorrere non è ancora chiaramente definita in quanto, come detto, la riforma avviata non è ancora puntualmente definita, ma necessita di ulteriori atti legislativi, sia nazionali che regionali di settore.

Per consentire di recepire le istanze espresse dal sistema di protezione civile, si è avviato un grande dibattito che ha avuto inizio con la promozione della prima Conferenza Nazionale sulla protezione civile (9/11 giugno 1997) e che si è amplificato consentendo l'emanazione di specifici provvedimenti legislativi sia nazionali che regionali. Si può sintetizzare il percorso dell'attuale riforma in questa maniera:

- * La legge 59/97 definisce, attraverso una delega concessa al Governo, i principi e i contenuti delle materie da delegare alle regioni e agli enti locali. L'articolo 20 definisce le 14 materie che rivestono possibili ricadute territoriali o urbanistiche, si tratta in quanto indicato ai numeri 9,18,26,42,43,45,49,50,51,60,76,87,105 e 107.*
- * Il decreto legislativo 112/98 conferisce i compiti e le funzioni, e li differenzia, tra lo Stato, le regioni e gli enti locali imponendo il recepimento con leggi regionali. Il decreto legislativo formalmente raggruppa, dopo una parte generale (artt. 1-10), una serie di norme settoriali. A riguardo della materia di protezione civile (contenuta negli artt. 107 - 108 - 109) vengono introdotte importanti novità tra le quali ricordiamo:
la redazione obbligatoria del piano comunale di protezione civile.*

Entrando nello specifico della materia di protezione civile la Regione ha legiferato con legge autonoma il recepimento emanando la legge regionale 44/2000 (tavola 1).

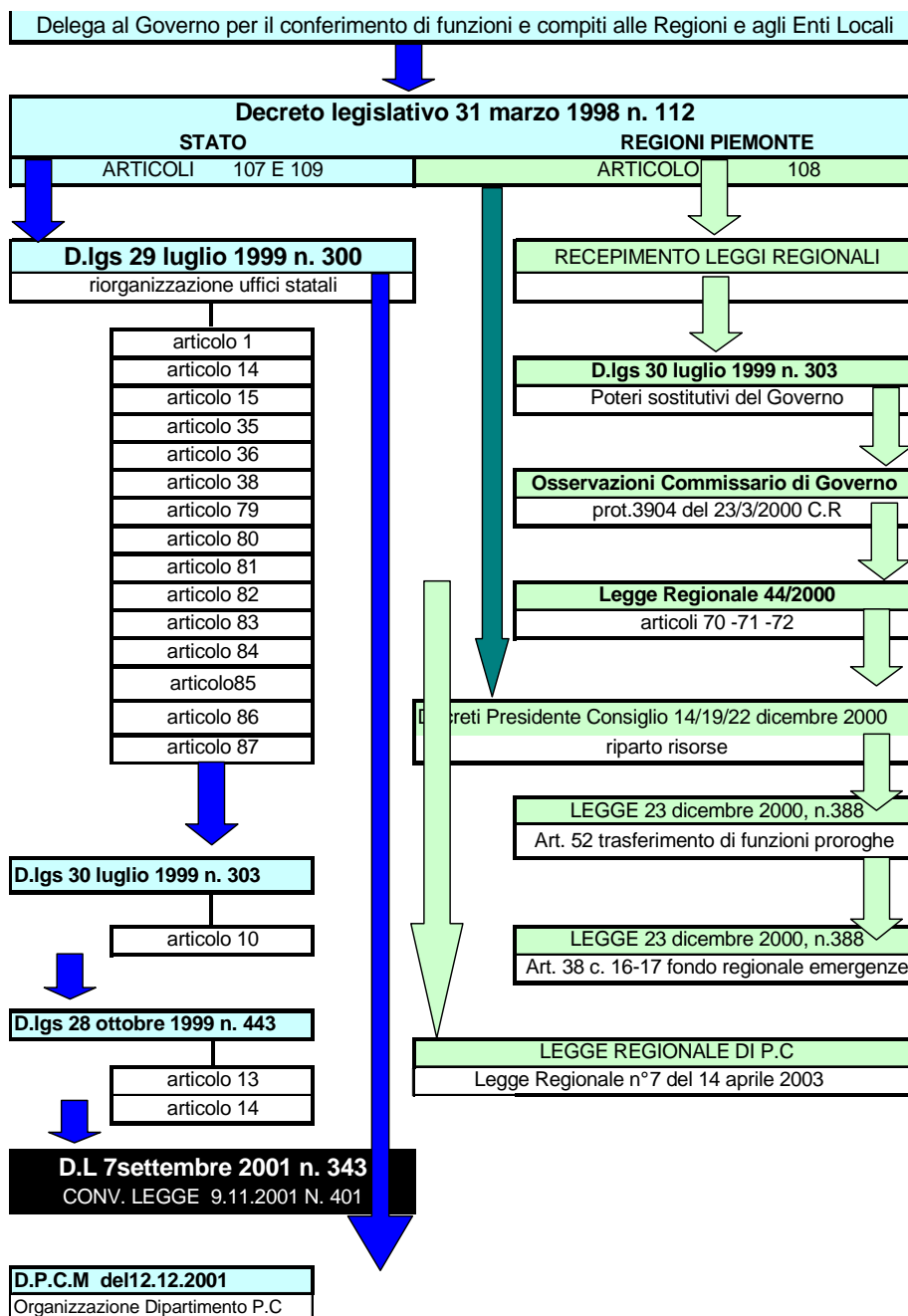


Tavola 1.

La protezione civile, forse più che altre discipline, necessita di regole certe e precise, al fine di poter essere riconosciuta come disciplina autonoma di garanzia per una migliore protezione di un bene raro e prezioso: la vita in tutte le sue espressioni e forme.

Il sistema della pianificazione comunale di protezione civile, si fonda pertanto, sull'insieme delle norme giuridiche che rende possibile tale obiettivo. In sintesi si può affermare che un piano senza norme è uno strumento privo di una qualsiasi efficacia.

Vi è però da rimarcare che il percorso, storico e culturale, che hanno intrapreso gli strumenti giuridici e quelli tecnici è stato però alquanto differente. Infatti a fronte di grandi innovazioni disciplinari (soprattutto sotto l'aspetto teorico) poche sono state le novità legislative e procedurali. La pianificazione comunale che nella nostra storia ha una nascita abbastanza recente (L. 225/92), non è stata supportata da un apparato normativo e legislativo al passo coi tempi, poiché nella sostanza è stata assente dai tavoli della politica e dai programmi dei partiti e dei governi.

Oltre a questi elementi di carattere storico vi è da aggiungere che la materia della pianificazione comunale di protezione civile, oggetto non fortemente diffuso e consolidato nelle esperienze degli Enti territoriali italiani, rappresenta un elemento alquanto innovativo, anche sotto l'aspetto legislativo. Infatti se la tradizione urbanistica può contare su una lunga esperienza, la pianificazione comunale di protezione civile non è ugualmente sorretta da un simile apparato di esperienze consolidate.

La situazione derivante, ed è facile intuirlo, rende alquanto precaria la situazione legislativa di un'attività che, per molti versi e in molteplici circostanze è ritenuta non strettamente necessaria al processo di governo delle emergenze, troppo distante dai problemi e difficilmente conciliabile con i tempi e i metodi intervento.

Affrontare il problema della pianificazione del territorio senza un'adeguata conoscenza dei fenomeni, naturali e antropici, significa, infatti il più delle volte, partire per la formazione di un piano senza gli strumenti atti a realizzare un corretto governo della gestione delle emergenze.

Anzi per poter comprendere e risolvere il tema delle emergenze è ancor più necessaria una conoscenza accurata al fine di definire quale sia lo stato di riferimento per qualsiasi azione di pianificazione. In questo specifico e circoscritto ambito deve essere inserito il compito ed il ruolo dei Comuni finalizzati alla realizzazione della conoscenza del territorio di propria competenza: non una ricerca accademica, ma un sistema di aiuto alle diverse azioni di governo all'interno del più ampio processo decisionale.

Ma riconoscere questo insieme di elementi di fondo non è sufficiente, infatti occorre poter contare - al fine di definire un quadro unitario e non frammentario dell'intero apparato conoscitivo - su una serie di regole che garantiscano, a tutte le componenti del sistema di protezione civile, la possibilità di raccogliere, scambiare e utilizzare i dati disponibili.

Questo tema generale deve altresì potersi inquadrare nella più generale problematica dei sistemi informativi ricchi di problemi di gestione delle informazioni, di manipolazione dei dati, di riservatezza, di sicurezza, ecc.).

Non volendo entrare nel merito della filosofia del piano comunale di protezione civile e dei suoi specifici contenuti si può affermare, in maniera estremamente sintetica, che esso è definibile come insieme:

- * di informazioni tematiche sul territorio;*
- * di strumenti per le attività di pianificazione degli interventi.*
- * di strumenti finalizzati alla produzione di nuove informazioni;*
- * di competenze per la gestione dell'emergenza.*

Non si tratta, quindi, di un sistema di esclusiva produzione programmatica, ma di un insieme integrato di informazioni e di strumenti e procedure atti a conoscere e governare gli eventi e le trasformazioni territoriali.

La configurazione attuale dei Comuni deriva da una complessa vicenda storica che ha interessato territori geografico-amministrativi diversi nel tempo e riconducibili a differenti confini e frontiere. Il territorio da analizzare per la predisposizione dei piani di Protezione Civile, non è soltanto da assumere come fenomeno in sé, ma anche in rapporto alla cultura attuale, operando cioè un intreccio tra storia del territorio e storia della cultura del territorio..

La pianificazione di protezione civile si sta interrogando - in prima battuta sotto l'aspetto disciplinare - sul suo futuro a riguardo delle relazioni, sempre più richieste, con le tematiche dei rischi ambientali. Infatti i piani di protezione civile (qualunque sia la scala di approfondimento e il livello amministrativo di riferimento) comprendono che il confine amministrativo entro il quale sono racchiusi è troppo limitato per conoscere e pianificare quegli elementi che, per loro natura, non concludono i loro effetti con il mutare dei confini stessi.

A fronte di questo riconoscimento assai banale (il confine amministrativo non è in grado di trancare un elemento o una politica che prosegue nello spazio) la pianificazione di protezione civile ha cercato di affrontare le tematiche dei rischi ambientali sostanzialmente attraverso la modifica, sovente e quasi esclusivamente sotto l'aspetto formale, degli elaborati dei propri strumenti non incidendo, invece, sui contenuti effettivi dello strumento stesso.

In questo modo gli strumenti della pianificazione si sono adeguati all'evoluzione dei tempi nella forma, ma non hanno modificato l'essenza vera della finalità in esso definite, ovvero essere strumenti di governo per la gestione delle emergenze.

Questo testo si prefigge lo scopo di condurre le Amministrazioni Comunali lungo il non semplice cammino della redazione di un Piano Comunale.

Tale obiettivo combina due elementi:

- **l'Analisi dei Rischi** che gravano sul territorio comunale, che consente di predisporre il **programma di previsione e prevenzione**;
- la predisposizione di **Procedure di Emergenza** che, in caso di calamita', consentano di affrontare gli eventi e che sono contenute nel **piano di emergenza** .

Per una corretto uso di questo testo occorre comprenderne, anzitutto, la struttura: da qui inizieremo individuando:

- ⊕ **i riferimenti normativi in materia di protezione civile**
- ⊕ **gli obiettivi del piano;**
- ⊕ **il rapporto con la pianificazione territoriale** (piani regolatori);
- ⊕ **la metodologia di riferimento del piano ;**
- ⊕ **la struttura logica del piano;**
- ⊕ **lo schema dei contenuti;**
- ⊕ **la forma;**
- ⊕ **le azioni da compiere;**
- ⊕ **i destinatari.**

A) I RIFERIMENTI NORMATIVI

A1) Norme generali.

L'art. 15 della Legge 24 febbraio 1992 n. 225 che ha individuato il Sindaco quale autorità comunale di protezione civile, prevede la possibilità per ciascun comune di dotarsi di una struttura di protezione civile.

I compiti affidati ai Comuni, sono stati ulteriormente integrati dall'art. 108 del Decreto Legislativo 31 marzo 1998 n. 112, ed individuati nelle seguenti funzioni:

- a) *attuazione in ambito comunale delle attività di previsione e degli interventi di prevenzione dei rischi;*
- b) *adozione di tutti i provvedimenti necessari ad assicurare i primi soccorsi in caso di eventi calamitosi;*
- c) ***predisposizione dei piani comunali e/o intercomunali e cura della loro attuazione;***
- d) *attivazione dei primi soccorsi alla popolazione e degli interventi urgenti necessari a fronteggiare l'emergenza;*
- e) *vigilanza sull'attuazione, da parte delle strutture locali di protezione civile, dei servizi urgenti.*

In base all'art. 38 c.2 della Legge 8 giugno 1990 n. 142 il Sindaco inoltre, quale Ufficiale di Governo, adotta i provvedimenti contingibili ed urgenti necessari al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini; competenza confermata dal comma 2 dell'art. 54 del Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali", che ha depennato la limitazione di questa competenza a determinate materie, prevista dalla disposizione precedente.

Con l'articolo 12 della Legge 3 agosto 1999 n. 265 "Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche della legge 8 giugno 1990 n. 142", non abrogato dalla normativa successiva, sono state trasferite al Sindaco le competenze del Prefetto in materia di informazione della popolazione su situazioni di pericolo per calamità naturali, di cui all'articolo 36 del D.P.R. 6 febbraio 1981, n.66.regolamento di esecuzione della legge 8 dicembre 1970, n.996; (si noti che l'art. 12 e' uno dei pochi articoli della l. 265/99 non abrogato dal D.Lgs. n 267/2000). L'articolo 22 del D.Lgs. 334/99 conferisce inoltre al Sindaco l'incarico di trasferire tempestivamente alla popolazione le informazioni fornite dai gestori di stabilimenti soggetti alla normativa "grandi rischi" attraverso la Scheda informativa di cui all'Allegato V del medesimo Decreto Legislativo (comma 4); tali informazioni sono pubblicate ad intervalli regolari ed aggiornate (comma 5), devono essere trasferite anche informazioni relative alle misure di autoprotezione e sulle norme di comportamento da osservare in caso di accadimento di incidente rilevante (comma 6).

In particolare anche il D.Lgs. 18/08/00 267 - Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali definisce i compiti del Sindaco, in particolare tratta:

l'articolo 50 – (Competenze del sindaco e del presidente della provincia)

In particolare, in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale. Negli altri casi l'adozione dei provvedimenti d'urgenza ivi compresa la costituzione di centri e organismi di riferimento o assistenza, spetta allo Stato o alle regioni in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali.

6. In caso di emergenza che interessi il territorio di più comuni, ogni sindaco adotta le misure necessarie fino a quando non intervengano i soggetti competenti ai sensi del precedente comma.

L' articolo 54 - (Attribuzioni del sindaco nei servizi di competenza statale)

Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, provvedimenti contingibili e urgenti al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini; per l'esecuzione dei relativi ordini può richiedere al prefetto, ove occorra, l'assistenza della forza pubblica.

Anche la legislazione regionale attribuisce compiti in materia di protezione civile al Sindaco ed in particolare la **legge regionale 26 aprile 2000, n. 44** (Disposizioni normative per l'attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 'Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59) cita all' articolo 72 ".....

1. Ai sensi dell'articolo 37, sono attribuite ai Comuni le seguenti funzioni amministrative:

- a) l'attuazione in ambito comunale delle attività di previsione e degli interventi di prevenzione dei rischi stabiliti dai programmi e piani regionali e provinciali;
- b) l'adozione di tutti i provvedimenti, compresi quelli per fronteggiare l'emergenza e necessari ad assicurare i primi soccorsi in caso di eventi calamitosi in ambito comunale;
- c) l'adozione, secondo gli indirizzi regionali e sulla base del piano provinciale, dei piani comunali e/o intercomunali di protezione civile anche nelle forme associative e di cooperazione previste dalla l. 142/1990 e in ambito montano tramite le comunità montane, nonché cura della loro attuazione;
- d) l'attivazione dei primi soccorsi alla popolazione e degli interventi urgenti necessari ad affrontare l'emergenza;
- e) la vigilanza sull'attuazione da parte delle strutture locali di protezione civile dei servizi urgenti;
- f) l'impiego del volontariato di protezione civile a livello comunale e intercomunale anche tramite la costituzione di gruppi comunali e intercomunali;

2. In caso di inerzia dei Comuni, i piani di cui al comma 1, lettera c), vengono adottati dalle Province".

A2) Norme specifiche

Le competenze ed i compiti attribuiti al Sindaco sono dettagliati anche da altri specifici provvedimenti quali:

D.lgs	30.12.1992	n. 504	(finanziamento dei servizi indispensabili)
D.M	28.03.1993		(protezione civile, pronto intervento, sicurezza)
Legge	20.03.1865	n. 2248	(requisizioni d'urgenza)

Legge	25.07.1865	n. 2359	(occupazione d'urgenza)
Legge	12.06.1990	n. 146	(servizi essenziali)
Legge	1997	n. 127	(dirigenza)
Legge	07.08.1990	n. 241	(procedimenti amministrativi)
D.P.R.	06.02.1981	n. 66	(informazione al Prefetto)
D.L.vo	30.04.1992	n. 285	(viabilità)
D.P.R.	16.12.1992	n. 495	(viabilità)
D.L	12.10.2000	n. 279	(eventi naturali)
Legge	03.08.1998	n. 267	(eventi naturali)
Legge	18.05.1989	n. 183	(eventi naturali)
D.Lgs	17.08.1999	n. 334	(incidenti rilevanti)
Legge	23.12.1978	n. 833	(Igienico ambientali)
D.L	18.06.1986	n. 282	conv. Legge 7.8.1986 n.462 (Igienico ambientale)
D.P.R.	24.05.1988	n. 236	(Igienico ambientale)
D.L.vo	05.02.1997	n. 22	(Igienico ambientale)
D.L	17.03.1995	n. 230	(radiologiche)
R.D	27.07.1934	n. 1265	(veterinarie)
R.P.V	08.02.1954	n. 320	(veterinarie)
L.G	23.01.1968	n. 34	(veterinarie)
Legge	02.06.1988	n. 218	(veterinarie)
D.Lgs	14.12.1992	n. 508	(veterinarie)

Emerge, in questo quadro articolato, come la figura del Sindaco si collochi al centro del complesso sistema dei soccorsi con un ruolo essenziale e fondamentale che impone al pubblico amministratore di avvalersi di una solida struttura di protezione civile e di un articolato piano d'intervento.

B) GLI OBIETTIVI DEL PIANO COMUNALE DI PROTEZIONE CIVILE

Il piano comunale di protezione civile, finalizzato alla salvaguardia della vita umana e del sistema ambientale deve perseguire alcuni fondamentali obiettivi:

MODELLO DEL TERRITORIO

Conoscenza del territorio
Raccolta sistematica dei dati territoriali
Modellizzazione in aree omogenee del territorio
Coerenza con le scelte urbanistiche
Coerenza temporale delle prescrizioni contenute nei piani per il governo del territorio

MODELLO PREVENTIVO

Individuazione delle sorgenti di rischio
Individuazione dei bersagli
Individuazione delle risorse
Quantificazione della vulnerabilità territoriale, antropica e dei soccorsi
Assunzione di un indice di accettazione del rischio compatibile
Definizione e aggiornamento degli scenari di rischio
Definizione delle politiche di mitigazione (riduzione della mortalità e dei feriti)
Individuazione e calendarizzazione delle attività preventive
Predisposizione di programmi di formazione ed informazione
Definizione e aggiornamento della criticità non strutturali (rischi imprevedibili)
Utilizzazione di figure di supporto con alti livelli di competenza
Predisposizione di procedure ordinarie per la gestione delle emergenze

MODELLO D'INTERVENTO

Costruzione ed implementazione dei sistemi di monitoraggio ambientale
Definizione e attivazione di una adeguata struttura comunale di protezione civile
Definizione degli schemi organizzativi di comando
Definizione e realizzazione di un coordinamento operativo comunale
Controllo sull'efficienza ed efficacia delle procedure operative (ISO 9000 – 14000)
Realizzazione e Integrazione dei sistemi informativi territoriali
Utilizzazione di figure di supporto con alti livelli di competenza
Predisposizione di un'adeguata e tempestiva informazione alla popolazione
Esercitazioni per la validazione ed efficacia del piano

MODELLO DI PRIMA RICOSTRUZIONE

Predisposizione di procedure di base per il censimento e la quantificazione dei danni

C) IL RAPPORTO CON I PIANI REGOLATORI

Con l'emanazione del Dlgs 112/98 si sono esaurite alcune controversie interpretative che hanno caratterizzato gran parte del dibattito degli ultimi anni attorno alla protezione civile. L'obbligatorietà della redazione del piano comunale di protezione civile, introdotta dal nuovo strumento normativo, segna l'inizio di un importante ciclo improntato ed imperniato sulla sequenza che fa della prevenzione l'attività sulla quale costruire tutte le successive azioni d'intervento operativo.

Ma segna anche il riconoscimento e l'accettazione della pianificazione di protezione civile nell'elitaria cerchia degli strumenti che indirizzano e regolano lo sviluppo sul territorio. La sospirata promozione, attesa da tempo, e dovuta all'impegno e al lavoro certosino svolto da molti operatori del sistema di protezione civile, centra un obiettivo esaltante ed apre una nuova stagione di confronto con gli altri strumenti di pianificazione.

Consentire al piano di protezione civile di individuare chiaramente la sua collaborazione concettuale, metodologica e procedurale facilita la definizione di forme di integrazione, osmosi e simbiosi e diventa essenziale nella costruzione di un modello articolato di gestione del territorio.

Sul piano strategico l'operazione richiede, oltre alla revisione normativa dei piani regolatori comunali una nuova regolamentazione nella predisposizione dei piani comunali di protezione civile. Regolamentazione volta anche a spostare e portare l'attuale "monocraticità" del tavolo al confronto per consentire i favorire livelli di partecipazione delle comunità locali alle decisioni sul modello di gestione delle emergenze da utilizzare.

Esaminare l'interconnessione fra le due pianificazioni è molto arduo; il tentativo avviato in molte sedi, si è scontrato con il riconoscimento di una gerarchia territoriale dei piani che ha isolato la cultura urbanistica, tesa a ribadire il ruolo primario del piano regolatore, relegando quella di protezione civile ad assumere un ruolo marginale al quale spesso si è associato, nel tentativo di recuperare dignità e legittimare un peso, un catastrofismo esasperato dei contenuti. Oggi, in un clima più mite, da ricondurre alla tanto auspicata riforma della struttura amministrativa dello Stato, il confronto si è aperto riconducendo e trasferendo il concetto della gerarchia territoriale a quello della gerarchia funzionale.

Su questo accordo, accettato e parte obbligata del rapporto fra le pianificazioni territoriali, è possibile sviluppare riflessioni e suggerimenti per ridisegnare l'allocatione spazio - temporale dei piani territoriali. Una premessa doverosa è d'obbligo in questo tentativo: il punto di partenza è il confronto fra l'autonomia e le aspettative; per le conoscenze preliminari dell'articolazione dei due piani si rimanda all'abbondante bibliografia prodotta negli ultimi anni.

Il piano comunale di protezione civile è imperniato su due attività che rappresentano la spina dorsale su cui si intrecciano le azioni e le sequenze delle procedure attuative.

La prima è l'attività di prevenzione. Per espletarla vanno propedeuticamente individuati con attenzione certosina i rischi e, quantificata con la massima meticolosità la vulnerabilità del sistema ambientale.

Piani tecnici di settore, come quelli adottati dall'Autorità di bacino del fiume Po, concorrono alla loro puntuale individuazione; integrando indicazioni e prescrizioni, si può disporre, all'interno del piano comunale di protezione civile, di un quadro complessivo del rischio.

Temporalmente, l'azione di studio contenuta prima nei piani di settore e organizzata sistematicamente poi nel piano di protezione civile, anche attraverso l'individuazione degli scenari di rischio, anticipa la redazione del piano regolatore e ne suggerisce (sperando che in futuro tale attribuzione diventi un obbligo) la totale utilizzazione quale documentazione essenziale per la regolamentazione dell'uso del suolo.

Diventa doveroso chiedersi, vista l'attuale crisi dell'impianto pianificatorio in genere degli strumenti di gestione del territorio e il fallimento della correlazione con gli indirizzi programmatici di scala - come possa il piano regolatore, sugli scenari proposti dal piano comunale di protezione civile, porre vincoli, definire norme di salvaguardia, quantificare le sanzioni e ponderare le misure fiscali.

Una possibile risposta si può trovare nella delega; come in alcuni casi già attualmente avviene. Si richiamano alcuni piani di settore che dispongono ad esempio restrizioni al diritto di edificare. Ma allora è ancora opportuno parlare di ordinarietà per pianificare nel tempo la trasformazione della città?

Mi pare che sia più coerente e serio dichiarare che il piano regolatore "re degli strumenti pianificatori" è continuamente svuotato e rivisitato nei suoi indirizzi delle continue varianti, legate alla straordinarietà dei provvedimenti settoriali (fasce di rispetto).

Dignità delegata ma non perduta se, nell'auspicabile nuovo riordino, il piano regolatore generale si impegnerà a prevedere i rischi ambientali, consentendo, in tal modo, di centrare un obiettivo strategico che è la sicurezza ambientale delle città. La seconda attività trattata dal piano di protezione civile, è il soccorso espletato con procedure che permettono di gestire l'emergenza.

Rendere ordinaria un'emergenza, attraverso la sua pianificazione, significa partire dall'assunto che ogni comunità locale deve definire qual'è il grado o indice di sopportazione del rischio che può accettare. L'indice così ottenuto diventa l'alea e il riferimento per "costruire" le procedure di gestione delle emergenze che sono parti essenziali ed integranti del piano comunale di protezione civile.

La difficoltà di adottare gli indirizzi teorici esposti è evidente, lo dimostra il fatto che attualmente si opera semplificando enormemente la metodologia di riferimento. Ciò non deve comunque vanificare la validità dei piani di emergenza comunali il cui limite intrinseco è connesso con l'assenza di un riferimento generale che è lo standard di sicurezza ambientale.

Sul fronte metodologico è interessante esaminare come la vulnerabilità legata al soccorso (Vs) e alla gestione delle emergenze sia dipendente dalla presenza di adeguate infrastrutture urbane sia di rete che di sistema. Un ritardo dei mezzi di soccorso dovuto ad una inadeguata viabilità fa aumentare la vulnerabilità dei soggetti esposti all'evento poichè direttamente condiziona e allunga i tempi di percorrenza.

Il contributo del piano regolatore

Su questo aspetto il contributo che può apportare il piano regolatore per limitare e contenere i danni, è essenziale, indispensabile e doveroso.

Oltre all'esempio riportato è già possibile elencare alcune altre esigenze che dovrebbero essere soddisfatte all'interno del piano regolatore generale:

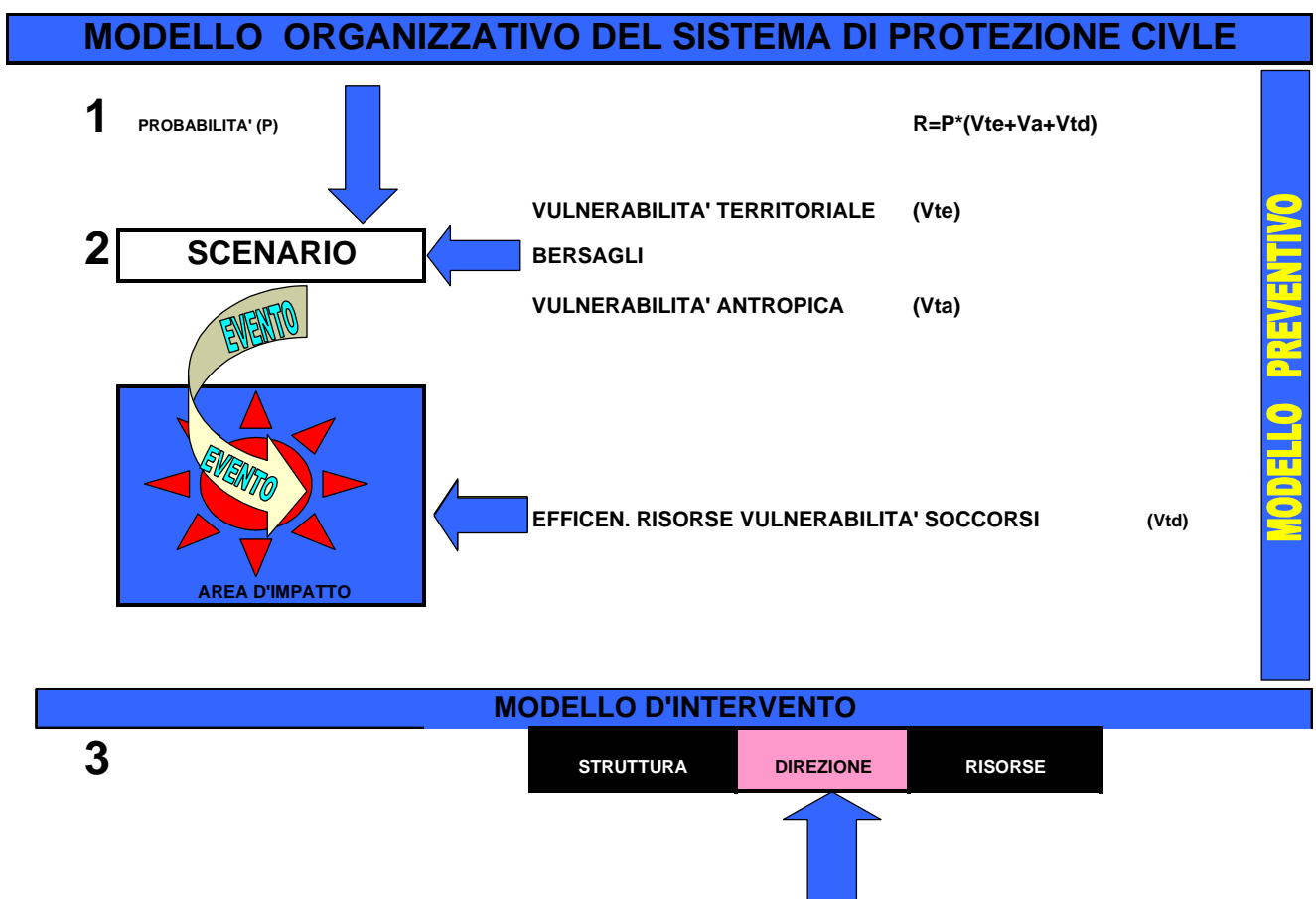
- necessità di individuare aree per l'ammassamento il ricovero e l'attesa;*
- necessità di una viabilità costruita sulle tipologie di rischio con relativi spazi di manovra;*
- necessità di un sistema di controllo ambientale del territorio;*
- necessità di un arredo e segnaletica urbana differenziata per tipologia di rischio;*
- necessità di percorsi percettivi in relazione ai rischi;*
- necessità di centri di informazione e di comportamento;*
- necessità di strumenti di segnalazione d'allarme;*
- necessità di aree destinate ad esercitazioni;*
- necessità di aree da destinare alla realizzazione di poli integrati di protezione civile;*
- necessità di spazi di deflusso per l'evacuazione da edifici pubblici;*
- necessità di aree e strutture per lo stoccaggio delle risorse.*

Il piano regolatore, come regola le trasformazioni socio-economiche e territoriali, è chiamato pertanto a disegnare la "città sicura" nei suoi aspetti di relazione, nell'attento dimensionamento dei suoi sistemi tecnologici, nell'individuazione di una elevata flessibilità delle sue reti, nell'accessibilità adattabile e visibilità delle sue strutture fisiche e funzionali, nella conoscenza dei suoi limiti, nella tutela della sua cultura.

D) LA METODOLOGIA DI RIFERIMENTO

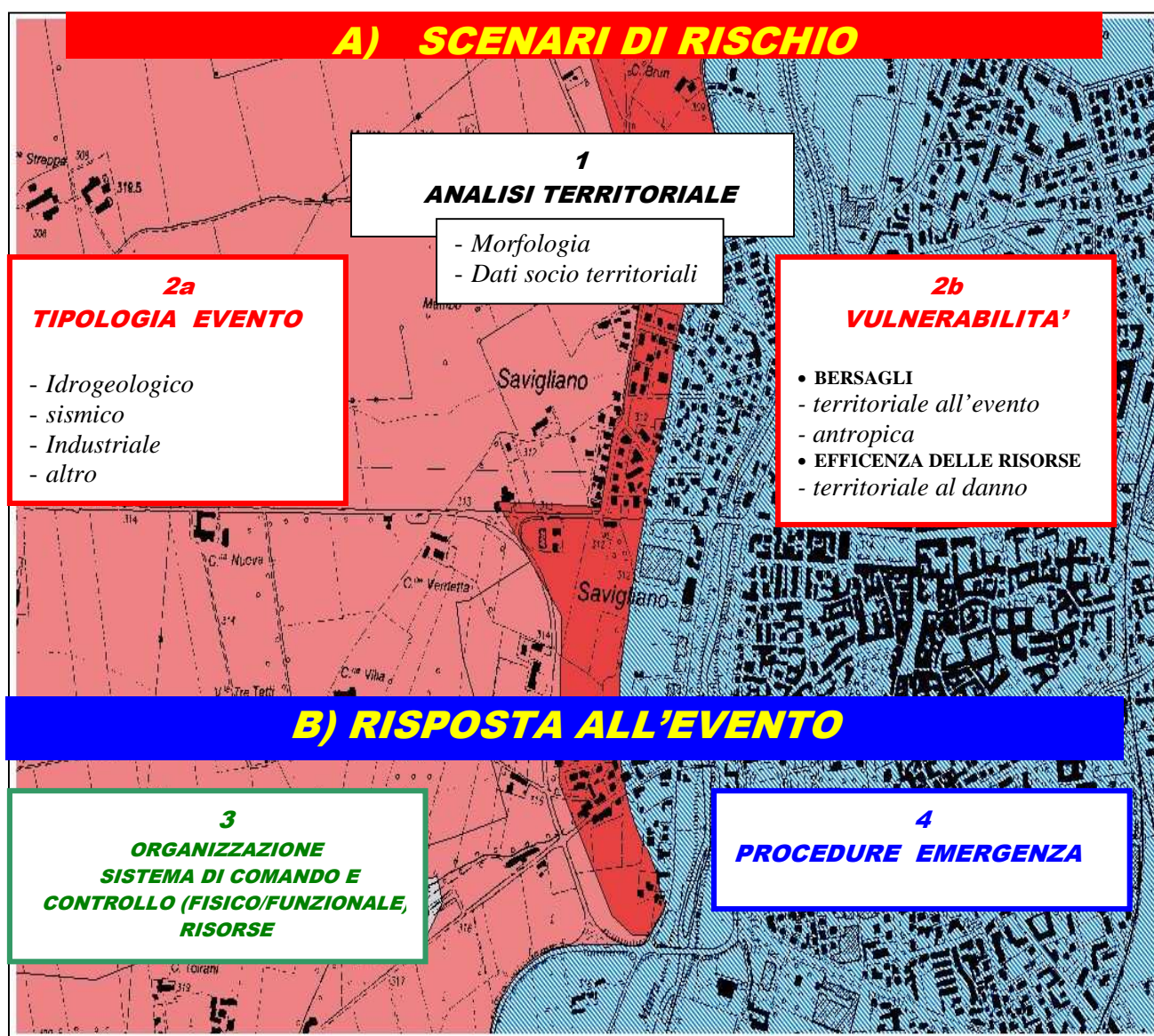
La funzionalità di un sistema articolato e complesso necessita di filosofie e metodologie consolidate sulle quali costruire specifiche procedure operative e di intervento. Il sistema di protezione civile è pertanto costituito da due sottosistemi che sottendono:

- il modello preventivo e previsionale;
- il modello d'intervento.

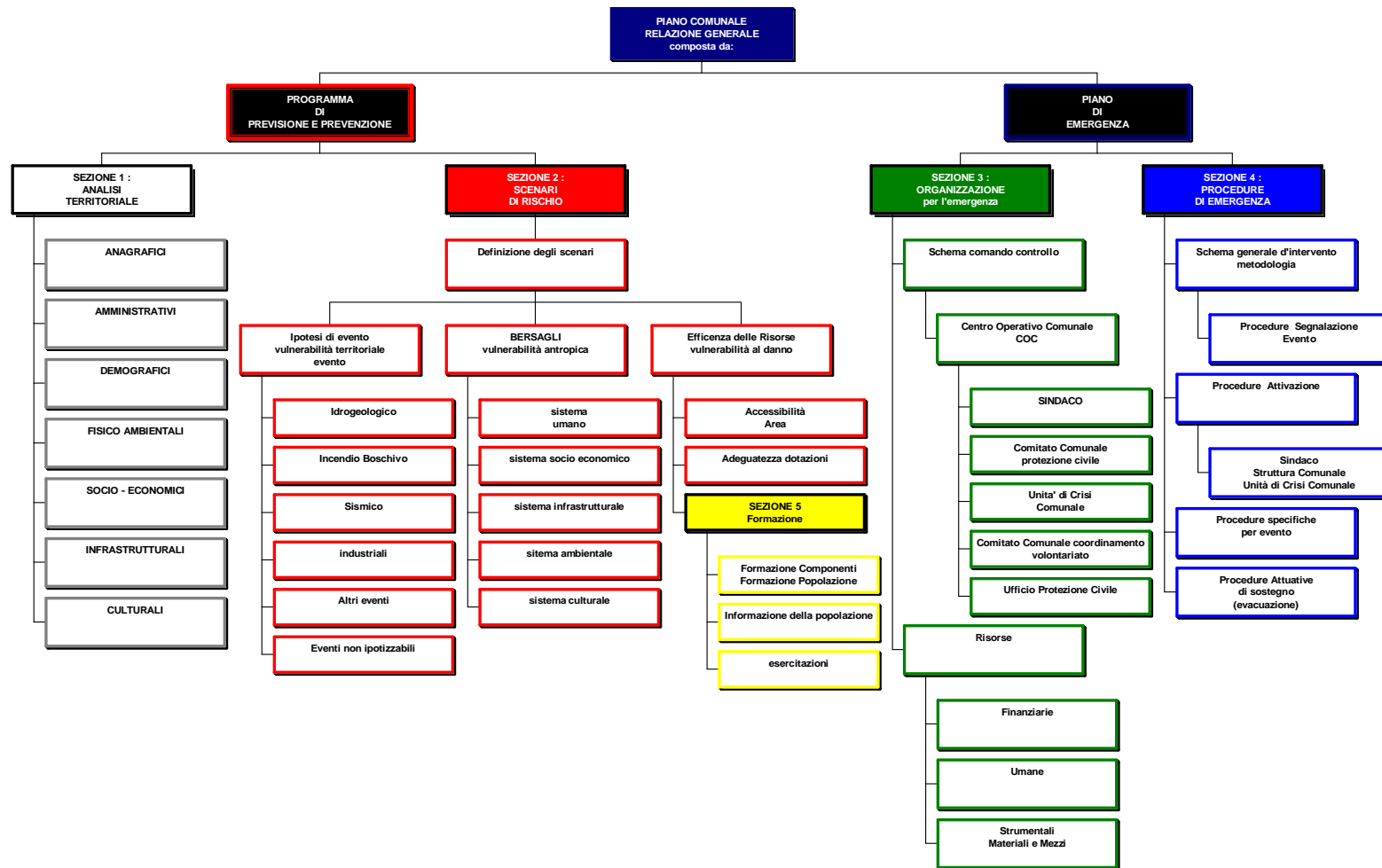


E) LA STRUTTURA DEL PIANO COMUNALE DI PROTEZIONE CIVILE

Il territorio del Comune, per il quale si deve redigere un Piano di Protezione Civile, e' al centro dell'azione di tutela e protezione. Occorre disporre delle informazioni generali (1) che consentono di conoscerlo ed analizzarlo in modo completo. Una accurata costruzione degli scenari di rischio (2a) e (2b) e' la premessa di ogni successiva azione di previsione, prevenzione o intervento. L'adeguata predisposizione delle strutture (3) che, in caso di evento calamitoso (e forse ancor prima, in fase di prevenzione) possono essere attivate, consente di valutare le forze disponibili. Solo a questo punto e' possibile configurare le procedure (4) che si potranno attivare in caso di necessita'.



F) LO SCHEMA DEI CONTENUTI



G) LA FORMA

Il Piano di Protezione Civile può essere distinto in Sezioni facilmente individuabili:



1 - ANALISI TERRITORIALE

contenente le notizie generali sul Comune.



2 - SCENARI DI RISCHIO CON I BERSAGLI

contenente gli scenari degli eventi massimi attesi



3 - ORGANIZZAZIONE CON LE RISORSE

contenente l'organigramma della struttura comunale



4 - PROCEDURE DI EMERGENZA

contenente come espletare i compiti assegnati.



5 - FORMAZIONE E INFORMAZIONE E ESERCITAZIONI

contenente le azioni per le attività preventive

6 – ALLEGATI

Schede, cartografie, modulistica



H) LE AZIONI DA COMPIERE

L'attuazione di un progetto comunale di Protezione Civile passa attraverso una serie di fasi che possono essere così schematizzate:

Prima Deliberazione della Giunta/Consiglio che dia corso ad un progetto comunale di Protezione Civile, comprendente, **in termini generali di intento e legittimazione**, i seguenti elementi:

- istituzione del Comitato Comunale di Protezione Civile;
- costituzione dell'Unità di Crisi Comunale;
- costituzione del Comitato Comunale di coordinamento del volontariato o di apposito Gruppo per il coordinamento delle Associazioni (in assenza del gruppo comunale di volontariato);
- volontà di predisposizione del Piano Comunale di Protezione Civile ;
- affidamento per la redazione del Piano Comunale di Protezione Civile;
- informazione e consultazione della popolazione.

Seconda Deliberazione della Giunta/Consiglio che dia corso all'approvazione del Piano Comunale di protezione Civile comprendente i seguenti elementi:

- Consultazione della popolazione;
- approvazione del Piano Comunale di protezione Civile;
- approvazione degli eventuali regolamenti attuativi;
- eventuale costituzione del gruppo comunale di protezione civile;
- informazione sui contenuti del piano alla popolazione;
- individuazione, costituzione e dotazione strumentale del COC - centro operativo comunale;
- individuazione di una struttura interna incaricata delle funzioni di protezione civile;
- programmazione per la costituzione di un parco risorse;
- programmazione dei corsi di formazione;
- programmazione delle esercitazioni.

Terza Deliberazione della Giunta/Consiglio che dia corso all'attuazione del Piano Comunale di protezione Civile comprendente i seguenti elementi:

- convenzioni e protocolli per prestazione di servizi con le componenti del sistema di protezione civile.

I) I DESTINATARI DEL PIANO

Il Piano sarà distribuito agli Enti ed alle componenti operative coinvolte nelle attività di protezione civile:

DESTINATARI	N.copie	NOTE
DIPARTIMENTO NAZIONALE	1	A disposizione per eventi c)
PREFETTURA	1	Tutto il piano
VIGILI DEL FUOCO	1	Tutto il piano
REGIONE	1	Tutto il piano
PROVINCIA	1	Tutto il piano
AGGREGAZIONI DI COMUNI	1	Tutto il piano
COMUNE		
Sindaco	1	Tutto il piano
Giunta	1	Tutto il piano
Consiglio	1	Tutto il piano
Comitato comunale di PC	1	Tutto il piano
Unità di crisi comunale	1	Tutto il piano
Comitato di coord. nto del volontariato	1	Tutto il piano
Settore protezione civile	1	Tutto il piano
Servizio di Polizia Municipale	1	Tutto il piano
ASL	1	Tutto il piano
118	1	Tutto il piano
ARPA	1	Tutto il piano
Popolazione		In visione