



- [Premesse](#)
- [Il piano di emergenza](#)
- [Conclusioni](#)
- [Glossario](#)
- [Delibera](#)

Premesse

Un piano di emergenza non è altro che il **progetto di tutte le attività coordinate e di tutte le procedure che dovranno essere adottate per fronteggiare un evento calamitoso atteso in un determinato territorio, in modo da garantire l'effettivo ed immediato impiego delle risorse necessarie al superamento dell'emergenza ed il ritorno alle normali condizioni di vita.**

Il Piano di Emergenza è il supporto operativo al quale il Sindaco si riferisce per gestire l'emergenza col massimo livello di efficacia.

Posto che solo attraverso una precisa distribuzione di sforzi volti:

-a conoscere le vulnerabilità territoriali ed antropiche,

-ad organizzare una catena operativa finalizzata al superamento dell'evento,

il Sindaco disporrà quindi di un valido riferimento che determinerà un percorso organizzato in grado di sopperire alla confusione conseguente ad ogni evento calamitoso.

Il Piano deve rispondere alle domande:

- a. quale eventi calamitosi possono ragionevolmente interessare il territorio comunale?**
- b. quali persone, strutture e servizi ne saranno coinvolti o danneggiati?**
- c. quale organizzazione operativa è necessaria per ridurre al minimo gli effetti dell'evento con particolare attenzione alla salvaguardia della vita umana?**
- d. a chi vengono assegnate le diverse responsabilità nei vari livelli di comando e controllo per la gestione delle emergenze?**

Per poter soddisfare queste necessità occorre innanzitutto definire gli **scenari di rischio** sulla base della **vulnerabilità** della porzione di territorio interessata (aree, popolazione coinvolta, strutture danneggiabili, etc.) 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 della calamità con particolare attenzione alla salvaguardia della vita umana (quanti vigili del fuoco, quanti volontari, quali strutture di comando e controllo, quali strade o itinerari di fuga, quali strutture di ricovero, aree sanitarie, etc.)

Il Piano è dunque uno strumento di lavoro **tarato su una situazione verosimile** sulla base delle conoscenze scientifiche dello stato di rischio del territorio, aggiornabile e integrabile non solo in riferimento all'elenco di uomini e mezzi, ma soprattutto quando si acquisiscano nuove conoscenze sulle condizioni di rischio che comportino diverse valutazioni degli scenari, o ancora quando si disponga di nuovi o ulteriori sistemi di monitoraggio e allerta alla popolazione.

A livello provinciale, il Piano individuerà, a scala intercomunale o provinciale, da un lato le situazioni che possono configurare un'emergenza più estesa del singolo comune, dall'altro le situazioni, anche localizzate, di maggior rischio segnalando, quando occorre, la necessità di un approfondimento relativo ad alcuni aspetti riferiti alla scala Comunale.

A livello comunale, si rende necessario arrivare ad un maggiore dettaglio che consenta agli operatori delle varie componenti della Protezione Civile di avere un quadro di riferimento corrispondente alla dimensione dell'evento atteso, della popolazione coinvolta, della viabilità alternativa, delle possibili vie di fuga, delle aree di attesa, di ricovero, di ammassamento e così via.

Considerato che il rischio presente in un territorio può fare riferimento a diverse tipologie di evento (alluvioni, terremoti, frane...) il Piano deve prevedere uno o più "scenari di rischio", a cui debbono o possono corrispondere diverse tipologie di intervento.

È opportuno a questo proposito sottolineare un punto essenziale e cioè che il Piano deve essere redatto comunque sulla base delle conoscenze scientifiche possedute al momento, senza attendere studi in corso o futuri incarichi o perfezionamenti. **Un piano "speditivo", sia pure impreciso e cautelativo, è meglio che nessun piano.** Appena possibile, si farà una revisione del Piano, lo si migliorerà, lo si completerà con più dati e più basi scientifiche.

Il concetto-chiave della pianificazione di emergenza è comunque cercare di prevedere tutto, ma tuttavia occorre essere consapevoli che sarà sempre possibile in ogni emergenza, dover affrontare qualcosa di non previsto, pertanto occorre la massima flessibilità e contemporaneamente la capacità di creare i presupposti (ad es. attraverso le esercitazioni) affinché anche in questi casi vi siano le migliori condizioni di successo.

Il quadro di riferimento istituzionale

Con la riforma della struttura del Governo, operata dal D.Lgs. 300/99, un nuovo soggetto assume ruoli primari e determinanti sulla scena istituzionale della protezione civile in Italia: **l'Agenzia Nazionale della Protezione Civile.** Questo organismo riassume in sé tre strutture fondamentali di livello nazionale:

- il Dipartimento della Protezione Civile presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- la Direzione Generale della Protezione Civile e dei Servizi Antincendio presso il Ministero dell'Interno;
- il Servizio Sismico Nazionale presso il Dipartimento dei Servizi Tecnici Nazionali (attualmente dipendente dal Ministero dei Lavori Pubblici).

L'Agenzia ha un ruolo primario per la gestione delle emergenze nazionali (eventi di tipo c), ex Art. 2 L. 225 / 92 ma non solo; il fatto di poter essere attivata dal Prefetto per le emergenze di tipo b), cioè di livello provinciale, e in casi particolari anche per gli eventi di tipo a), cioè di livello locale, fa dell'Agenzia un soggetto che può operare di fatto a tutto campo.

Il Prefetto resta il cardine della struttura di comando e coordinamento del sistema operativo della protezione civile. In ambito provinciale.

La Regione assume un ruolo importante nella fase della previsione-prevenzione, gestione delle emergenze e ritorno alle normali condizioni di vita agendo soprattutto su cinque fattori:

- prevenzione a lungo termine**, da svilupparsi intervenendo anche normativamente sui fattori urbanistici e territoriali, sviluppando politiche rigorose di protezione e conoscenza del territorio e dei suoi rischi, sviluppando la cultura di protezione civile e la formazione a tutti i livelli, dai corsi di base e di aggiornamento alle esercitazioni e simulazioni di evento;
- prevenzione a breve-medio termine**, attraverso l'attività di pianificazione e realizzando, anche tramite altri enti, le opere di difesa del suolo, e di ingegneria naturalistica e sismica, per mitigare il rischio in modo concreto, il monitoraggio dei rischi nonché cooperando nella **pianificazione di emergenza** degli Enti locali.
- previsione a brevissimo termine**, effettuata utilizzando i più ampi e affidabili sistemi di previsione e monitoraggio dei rischi, sviluppando azioni di preannuncio e allertamento per eventi calamitosi attesi (da pochi giorni a poche ore prima dell'evento).
- gestione delle emergenze**, collaborando con le diverse componenti del Servizio Nazionale della Protezione Civile.
- ritorno alla normalità**, predisponendo assieme agli altri enti territoriali, piani di ripristino relativi al ritorno alle normali condizioni di vita.

La Provincia assume sempre maggiore importanza nel quadro di riferimento istituzionale attesi i livelli di competenza ad essa trasferiti dalla vigente legislazione sia in emergenza che nelle fasi di pianificazione preventiva e successiva all'evento.

Il Sindaco è l'elemento determinante della catena operativa della protezione civile a livello comunale nell'assunzione di tutte le responsabilità connesse alle incombenze di protezione civile: dalla organizzazione preventiva delle attività di controllo e monitoraggio fino all'adozione dei provvedimenti di emergenza indirizzati soprattutto alla salvaguardia della vita umana.

Le competenze

L'attività di indirizzo normativo compete:

- all'Agenzia di Protezione Civile (ex Dipartimento della Protezione Civile) per i livelli nazionale, regionale e locale;
- alla Regione per i livelli regionale e locale.

L'attività di pianificazione (redazione dei Piani di Emergenza) compete:

- all'Agenzia di Protezione Civile, per i piani nazionali;
- alle Prefetture ed alle Amministrazioni Provinciali, per i piani di rilevanza provinciale ;
- alle Comunità Montane per i piani intercomunali in aree montane.
- alle Amministrazioni Comunali, per i piani comunali.

L'attività operativa volta alla gestione e superamento dell'emergenza compete a:

Sindaco, per gli eventi di protezione civile naturali o connessi con l'attività dell'uomo che, per loro natura ed estensione, comportino l'intervento coordinato degli enti o amministrazioni competenti in via ordinaria relativamente al territorio comunale;

Prefetto, Provincia e Regione, per gli eventi di protezione civile, naturali o connessi con l'attività dell'uomo che, per loro natura ed estensione, comportino l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria;

Agenzia e Regione, per gli interventi di protezione civile nelle calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari.

Le procedure di emergenza

Il sistema normativo di riferimento e le prassi operative ormai consolidate prevedono una cronologia di azioni che possono essere così riassunte:

- Alle emergenze classificabili fra gli **eventi di protezione civile** deve far fronte in primo luogo il **Comune** con i propri mezzi e strutture. Nel caso in cui la natura e la dimensione dell'evento calamitoso lo esigano, **il Sindaco richiede l'intervento del Prefetto e della Regione Liguria** che cooperano per attivare in sede locale o provinciale le risorse necessarie al superamento dell'emergenza.
- Qualora l'evento calamitoso assuma dimensioni o caratteristiche così rilevanti e tali da dover essere affrontate con mezzi e poteri straordinari, **il Prefetto e la Regione richiedono l'intervento dello Stato attraverso la struttura nazionale di protezione civile** (Agenzia di Protezione Civile).

In ogni caso, al verificarsi di una situazione di emergenza, anche di livello comunale, il Sindaco deve darne immediata comunicazione al Servizio Regionale di Protezione Civile, nonché alla Prefettura, e ne informa i responsabili per tutta la durata dell'emergenza.

Il ruolo del sindaco in emergenza

La normativa di comparto assegna al Sindaco un ruolo da protagonista in tutte le attività di protezione civile (prevenzione, soccorso e superamento dell'emergenza) atteso che il Sindaco è la persona/istituzione che il cittadino riconosce quale massimo riferimento locale.

Il Sindaco, Autorità comunale di protezione civile e responsabile primo delle attività volte alla salvaguardia dell'incolumità pubblica e privata, al verificarsi di una situazione d'emergenza ed acquisite le opportune e dettagliate informazioni sull'evento assume la direzione dei servizi di soccorso e assistenza alla popolazione colpita ed adotta i necessari provvedimenti.

In ragione della normativa statale e regionale vigente (Legge n. 225/92 e Legge Regionale n. 9/2000) per il corretto espletamento delle responsabilità ad esso affidate, ogni Sindaco ha il-dovere di dotarsi di una struttura operativa in grado di assisterlo nelle fasi preventive ed organizzative del sistema comunale di protezione civile nonché nelle fasi operative volte al superamento dell'emergenza.

In Particolare si ricordano le principali incombenze ascritte alle competenze e responsabilità del Sindaco:

- Organizzare una struttura operativa comunale (tecnici comunali, volontari, imprese, ecc.) per assicurare i primi interventi di protezione civile con particolare riguardo a quelli finalizzati alla salvaguardia della vita umana;**
- Attivare, anche attraverso il Volontariato, i primi soccorsi alla popolazione e gli interventi urgenti necessari a fronteggiare l'emergenza;**
- Fornire adeguata informazione alla cittadinanza sul grado di esposizione al rischio ed attivare opportuni sistemi di allerta;**

- d. **Provvedere alla vigilanza sull'insorgere di situazioni di rischio idrogeologico o di altri rischi specie in presenza di ufficiali comunicazioni di allerta, adottando le necessarie azioni di salvaguardia della pubblica e privata incolumità**
- e. **Assicurare una reperibilità finalizzata in via prioritaria alla ricezione di comunicazioni di allerta;**
- f. **Individuare siti sicuri da adibire al preventivo e/o temporaneo ricovero per la popolazione esposta, attivando se del caso sgomberi preventivi.**

Il piano di emergenza

Il piano di emergenza è il progetto di tutte le attività coordinate e delle procedure di Protezione Civile per fronteggiare un qualsiasi evento calamitoso, probabile in un determinato territorio.

L'elaborazione del Piano Comunale di emergenza ha lo scopo di disporre, secondo uno schema ordinato, il complesso delle attività operative per un coordinato intervento di prevenzione e soccorso in emergenza a favore delle popolazioni esposte ad eventi calamitosi.

Il piano di emergenza deve quindi prevedere l'utilizzo di tutte le risorse tecniche, assistenziali e sanitarie presenti nella provincia con l'integrazione, in caso di necessità, delle risorse reperibili in ambito regionale (art. 108 D.L. 112/98).

1) I soggetti idonei alla redazione del piano

Essendo evidente l'importanza strategica che riveste la redazione del Piano di Emergenza Comunale risulta ovvio il fatto che, nella medesima, vengano impiegate professionalità di capacità ed esperienza adeguate.

I migliori risultati potranno essere ottenuti se nella redazione del Piano il Sindaco disporrà di una partecipazione attiva delle strutture comunali, assumendo il fatto che un documento interamente redatto dai suoi uffici tecnici, eventualmente supportati da professionisti del settore, corrisponderà meglio alle esigenze gestionali dello stesso Piano in caso di emergenza.

Ferme restando le responsabilità di formazione, coordinamento e gestione del Piano attribuite dalla normativa vigente alle Amministrazioni Comunali, sarà comunque possibile, in assenza del personale adeguato nell'organico degli uffici tecnici, affidare la redazione del Piano a professionisti esterni, ad associazioni di professionisti (ognuno per la propria area di competenza), o società di progettazione (costituite sempre da professionisti qualificati), ovvero ancora Università o Istituti di ricerca pubblici, allo scopo di integrare le figure necessarie allo sviluppo del piano.

In attesa della auspicabile costituzione di un elenco ufficiale delle figure professionali abilitate a tale compito si ricorda che la **Presidenza del Consiglio dei Ministri** con nota N° 36629/92-2 in data 2 Dicembre 1998, trasmessa a Prefetture, Regioni, Province, Comunità Montane e Comuni individua anche in coloro che sono in possesso di idonea certificazione, rilasciata dal **Dipartimento della Protezione Civile**, relativamente ai corsi in **Disaster Management**, i soggetti aventi professionalità adeguate per fornire attività di consulenza in materia .

2) La struttura del piano

Il piano è strutturato sulla base di due elementi principali:

A) Il Modello di intervento che consiste nell'individuazione dei soggetti, delle competenze, delle procedure operative necessarie all'organizzazione ed l'attivazione delle azioni corrispondenti alle necessità di superamento dell'emergenza.

B) I Dati di base e gli Scenari consistono nella raccolta ed organizzazione di tutte le informazioni relative alla conoscenza del territorio, della distribuzione della popolazione e dei servizi, dei fattori di pericolosità, di rischio, della vulnerabilità e dei conseguenti scenari al fine di disporre di tutte le informazioni antropico-territoriali utili alla gestione dell'emergenza.

Il Piano di Emergenza è dunque il progetto di tutte le attività e delle procedure di protezione civile necessarie ed utili per fronteggiare qualsiasi evento calamitoso che abbia probabilità di avvenire in un dato territorio comunale, consentendo l'impiego razionale e immediato delle risorse.

A. Il modello di intervento

Il modello di intervento consiste nell'assegnazione delle responsabilità e dei compiti, nei vari livelli di comando e controllo, per la gestione delle emergenze. Tale modello riporta il complesso delle procedure per la realizzazione del costante scambio di informazioni tra il sistema centrale e periferico di protezione civile, in modo da consentire l'utilizzazione razionale delle risorse con il coordinamento di tutti i Centri Operativi dislocati sul territorio, in relazione al tipo di evento (art. 2, L.225/92).

La catena operativa in sede locale prevede la sequenza discendente C.C.S., C.O.M. e C.O.C:

A1) Il centro coordinamento soccorsi (C.C.S.)

Il C.C.S. rappresenta il massimo organo di gestione delle attività di Protezione Civile a livello provinciale e si identifica in una struttura operativa che elabora il quadro determinato dalla calamità, riceve le richieste di intervento e soccorso

provenienti da altre strutture operative ed ancora, elabora le strategie di intervento operativo e supporto logistico necessarie al superamento dell'emergenza in corso.

Nell'ambito dell'attività svolta dal C.C.S. si distinguono: una **"area strategia"**, alla quale afferiscono i soggetti preposti a prendere decisioni, ed una **"area operativa"** nella quale operano 14 funzioni di supporto che, in coordinamento con l'area strategica ed il responsabile dell'emergenza, determinano gli interventi di settore e globali necessari al superamento dell'emergenza.

A2) Il centro operativo misto (C.O.M.)

Il C.O.M. è una struttura operativa decentrata che coordina le attività in emergenza di più Comuni, in supporto alle attività dei Sindaci dei Comuni colpiti dalle calamità svolgendo, su una base territoriale più ristretta rispetto al C.C.S., analoghi compiti di determinazione del quadro di evento, di riscontro delle necessità rappresentate dai Comuni di riferimento e di intervento logistico operativo, svolto direttamente o tramite C.C.S., per il superamento dell'emergenza.

Il C.O.M. si struttura quale luogo di riferimento, per un numero (preordinato e già conosciuto) di Comuni. L'ubicazione del C.O.M. è di norma baricentrica rispetto ai Comuni afferenti ed è opportuno sia localizzata in strutture antisismiche, non vulnerabili a qualsiasi tipo di rischio; in casi particolari, riferiti ad eventi non prevedibili come collocazione spaziale, il C.O.M. può essere istituito in altre sedi ritenute più opportune.

A3) Il centro operativo comunale (C.O.C.)

Il Sindaco, per assicurare nell'ambito del proprio territorio comunale la direzione ed il coordinamento dei servizi di soccorso e di assistenza alla popolazione, si avvale del Centro Operativo Comunale (C.O.C.).

La scelta dell'ubicazione di tale Centro dovrà essere in strutture antisismiche, in aree di facile accesso e non vulnerabili a qualsiasi tipo di rischio. Tali strutture devono essere dotate di un piazzale attiguo che abbia dimensioni sufficienti ad accogliere mezzi pesanti e quanto altro occorra in stato di emergenza.

Al C.O.C. afferiscono i livelli decisionali di tutta la struttura comunale riassunta nelle responsabilità sindacali di cui ai precedenti paragrafi; di norma il livello decisionale è assunto dal Sindaco il quale attraverso un sistema comunale di protezione civile individua le azioni e le strategie necessarie per il superamento dell'evento.

Il C.O.C. opera in un luogo di coordinamento detto **"sala operativa"** in cui convergono tutte le notizie collegate all'evento e nella quale vengono prese le decisioni relative al suo superamento; **il C.O.C. è attivato dal Sindaco in previsione di un evento o in immediata conseguenza dello stesso e rimane operativo fino alla risoluzione delle problematiche generate dall'evento stesso.**

Al Sindaco viene imputata la responsabilità di gestione dell'emergenza dal momento in cui la medesima è stata prevista o si è manifestata.

Importante aiuto alle attività sindacali può essere reso dall'attivazione di Funzioni di supporto. (Metodo AUGUSTUS DPC informa 4 MAGGIO 1997)

Le Funzioni di supporto si identificano essenzialmente in azioni e responsabili che hanno il compito di supportare il Sindaco nelle decisioni da prendere e nell'assunzione di iniziative a carattere operativo per settori funzionali specifici.

Tali Funzioni potranno essere attivate tutte o solo in parte, in ragione delle necessità dettate dall'emergenza.

A4) Le funzioni di supporto

Funzione 1: tecnica e pianificazione

La funzione tecnica e di pianificazione ha il compito di coordinare i rapporti tra le varie componenti-tecniche, cui è richiesta un'analisi del fenomeno in atto o previsto, con finalizzazioni relative all'impatto sul territorio comunale.

Funzione 2: sanità, assistenza sociale e veterinaria

La funzione pianifica e gestisce tutte le problematiche relative agli aspetti socio-sanitari dell'emergenza.

Funzione 3: volontariato

La funzione coordina e rende disponibili uomini, mezzi e materiali da impiegare operativamente e partecipa alle operazioni di monitoraggio, soccorso ed assistenza.

Funzione 4: materiali e mezzi

La funzione fornisce ed aggiorna il quadro delle risorse disponibili o necessarie.

Funzione 5: servizi essenziali

La funzione ha il compito di coordinare i rappresentanti dei servizi essenziali (luce, gas, acqua...) al fine di provvedere agli interventi urgenti per il ripristino delle reti.

Funzione 6: censimento danni a persone e cose

L'attività ha il compito di censire la situazione determinatasi a seguito dell'evento calamitoso con particolare riferimento a persone, edifici pubblici, edifici privati, impianti industriali, servizi essenziali, attività produttive, opere di interesse culturale, infrastrutture pubbliche ecc. al fine di predisporre il quadro delle necessità.

Funzione 7: strutture operative locali, viabilità

La funzione ha il compito di coordinare tutte le strutture operative locali, con la finalità di regolamentare la circolazione in corso di evento, per ottimizzare l'afflusso dei mezzi di soccorso.

Funzione 8: telecomunicazioni

La funzione coordina le attività di ripristino delle reti di telecomunicazione utilizzando anche le organizzazioni di volontariato (radioamatori) per organizzare una rete di telecomunicazioni alternativa. al fine di garantire l'affluenza ed il transito delle comunicazioni di emergenza dalla ed alla sala operativa comunale.

Funzione 9: assistenza alla popolazione

Per fronteggiare le esigenze della popolazione sottoposta a stati di emergenza la funzione Assistenza ha il compito di agevolare al meglio la popolazione nell'acquisizione di livelli di certezza relativi alla propria collocazione alternativa, alle esigenze sanitarie di base, al sostegno psicologico, alla continuità didattica ecc..

Attraverso l'attivazione delle Funzioni di Supporto il **Sindaco**, figura istituzionale di riferimento in ambito di protezione civile:

- **individua i responsabili delle funzioni essenziali necessarie per la gestione della emergenza "in emergenza";**
- **garantisce il continuo aggiornamento del piano tramite le attività dei responsabili in "tempo di pace".**

Tramite l'attività dei **responsabili delle funzioni di supporto** si avrà quindi la possibilità di tenere sempre efficiente il piano di emergenza che individua, per ogni funzione, un unico responsabile sia in emergenza sia in situazione ordinaria **e questo consente al Sindaco di utilizzare in emergenza, e nel Centro Operativo Comunale, esperti che già si conoscono e lavorano insieme raggiungendo una migliore omogeneità fra componenti e strutture operative a tutto vantaggio dell'efficienza.**

A5) Attivazione ed organizzazione del C.O.C.

Il Sindaco posto a conoscenza di un evento calamitoso previsto od in atto **attiverà e presiederà** il C.O.C **attribuendo a ciascuna Funzione i relativi compiti e definendo le procedure operative per l'attuazione del modello di intervento** in funzione degli eventi possibili o in corso.

Il modello di intervento dovrà prevedere almeno le seguenti procedure operative:

- **l'immediata reperibilità dei funzionari del C.O.C.;**
- **l'attivazione dei monitoraggi di evento con l'eventuale istituzione di uno stato di presidio h24;**
- **il controllo del territorio, la delimitazione delle aree a rischio, gli eventuali sgomberi cautelativi, la predisposizione dei cancelli stradali e quanto d'altro di necessità per assicurare la pubblica e privata incolumità e l'organizzazione dei soccorsi;**
- **l'impiego organizzato della polizia municipale assistita dalle Organizzazioni di Volontariato o dalla Squadra Comunale;**
- **l'allertamento della popolazione;**
- **la organizzazione ed il presidio delle aree/strutture di attesa;**
- **l'allestimento delle aree/strutture di ricovero per la popolazione.**

B. I dati di base e gli scenari

Come evidente una buona organizzazione operativa, strutturata in ragione di criteri di pronta disponibilità di uomini e mezzi da porre in campo in caso di emergenza, è da considerarsi l'unico ed irrinunciabile rimedio ad una situazione calamitosa o catastrofica prevista od in atto, per gestire al meglio i soccorsi e per accelerare al massimo il ritorno alle normali condizioni di vita dei cittadini, ricorrendo se necessario all'intervento del Prefetto, della Regione o di altri organismi deputati a supportarlo.

La struttura organizzata del C.O.C. ,sulla base dell'esperienza maturata e dalla competenza dei propri componenti responsabili ed operativi, fornisce la risposta pratica alle necessità indotte dalle calamità, considerando i contenuti degli "scenari di riferimento".

Lo scenario altro non è che la valutazione preventiva degli effetti sul territorio, sulle persone, sulle cose e sui servizi essenziali ingenerati da un determinato evento e da cui deriva la conoscenza dei probabili sviluppi progressivi e finali, che tali effetti producono nella catena di comando.

Il Sindaco potrà così disporre di un quadro orientativo di riferimento la cui valenza è evidente poiché permette di rispondere, con ampi margini di certezza, a domande del tipo:

"che cosa succederà o sta succedendo?"

"cosa si deve fare per mitigare i danni attesi ?"

"quali azioni intraprendere per assicurare la incolumità dei cittadini?"

" quali sono le risorse necessarie di cui non disponiamo e che dobbiamo chiedere affinché siano commisurate all'evento che stiamo affrontando?"

"da dove è meglio iniziare le operazioni di ripristino dei danni, e di quali strutture è necessaria la disponibilità per assicurare alloggi temporanei?"

Per arrivare ad uno scenario attendibile è necessario disporre dei dati di base e poi organizzare gli stessi in una sequenza logica del tipo:

- informazioni generali sul territorio;

- informazioni generali e particolari relative ad ogni tipologia di rischio presente sul territorio;

- considerazioni sulla vulnerabilità, relativamente a:
persone, cose, servizi, infrastrutture, attività economiche ecc., per ogni evento massimo atteso.

Correlando queste informazioni con i livelli di riferimento operativo già delineati nel paragrafo precedente e con informazioni generali sulle aree di emergenza, sulle strutture idonee all'accoglienza temporanea, la viabilità alternativa, i servizi di pronto intervento e soccorso;

le informazioni generali e particolareggiate sugli strumenti operativi disponibili (uomini, mezzi ecc...);

In tal modo viene definito uno scenario globale che mette in evidenza il danno atteso ed inoltre definisce la risposta possibile e le procedure di applicazione del Piano di emergenza, producendo di fatto la traccia delle azioni da intraprendere in caso di evento.

B 1 Cartografia del rischio e delle vulnerabilità

La "**cartografia del rischio**" dovrà evidenziare con opportuna simbologia i rischi presenti sul territorio comunale alla scala operativa del 25.000 o meglio del 10.000 rappresentando, ad esempio le aree soggette ad inondazione, quelle in frana reale o potenziale, le zone interessate da problematiche ambientali od antropiche, i maggiori punti di vulnerabilità viaria, i servizi essenziali ecc..

Per ogni area a rischio, con una visione comunque globale alla scala comunale, **deve essere evidenziato il rapporto tra area a rischio e stato di pericolo per persone, cose e servizi al fine di poter individuare a priori o in corso di evento le migliori strategie di difesa attiva e preventiva.**

B 2 Cartografia dei siti e dei presidi di protezione civile

In tale cartografia risulta di estrema utilità rappresentare, con opportuna simbologia e corredo di database informativo dedicato ad indirizzi e numeri telefonici di emergenza, l'ubicazione dei centri operativi, dei presidi di protezione civile, dei percorsi alternativi, delle aree di attesa, di ricovero e di ammassamento ed ogni altra informazione utile.

La funzione della cartografia dei siti e dei presidi è quella di rendere disponibile in forma semplificata, cartacea od informatica le informazioni necessarie alla gestione corrente dell'emergenza razionalizzando, attraverso procedure standardizzate sia i livelli evolutivi dell'evento sull'ambiente antropizzato sia i riferimenti (siti e presidi) fisici necessari al superamento dell'emergenza in corso.

Al fine di rendere più esplicito il percorso organizzativo-cartografico di Piano che in sede comunale deve essere attivato in preparazione dell'emergenza o durante la stessa viene di seguito fornito esempio di cartografia della vulnerabilità generale, dei siti e dei presidi di protezione civile con annesso esempio di elenco indirizzi di presidio a corredo della stessa.

N.B.: La cartografia di riferimento è quella utilizzata dalla Regione Liguria in occasione della pubblicazione della "Ricerca in materia di protezione civile relativa al bacino del Torrente Prino (IM) ed alcune simbologie possono non risultare conformi ed aggiornate con quelle definite nel presente documento.

Al fine di semplificare la redazione della cartografia di rischio a scala comunale, la regione Liguria, sulla base dei dati resi organizzati e disponibili, allega per ogni singolo comune una cartografia di sintesi

Consultare la carta del rischio ad uso di protezione civile

Conclusioni

Dalla esposizione dei paragrafi precedenti emerge con evidenza il fatto che una adeguata organizzazione operativa, supportata dalla conoscenza dello stato di rischio per il territorio e per le antropizzazioni e da una procedura di gestione del Piano comunale di emergenza, fanno riscontro al Sindaco gli elementi necessari per il superamento degli stati di crisi determinati da eventi calamitoso.

Ovviamente non sarà sempre possibile essere preparati per ogni calamità ma se il principio della organizzazione preventiva è assunto quale base di riferimento per l'impostazione delle procedure di emergenza è chiaro che, nel tempo, i meccanismi generali individuati nelle fasi di pianificazione non potranno altro che assurgere a prassi e consuetudine portando ogni ambiente di riferimento, anche il Comune più piccolo, ad un più elevato livello di preparazione e di capacità.

Occorre inoltre evidenziare che gli elementi necessari per rendere efficace il Piano sono:

1. **Aggiornamento periodico**
2. **Attuazione di esercitazioni**
3. **Informazione alla popolazione**

In questo senso si raccomanda una puntuale applicazione dei concetti anzi rappresentati e si ritiene utile aggiungere ancora alcune sintetiche informazioni utili nella redazione e gestione del Piano di Emergenza comunale:

1 Il coordinamento comunale

Il Sindaco è Autorità comunale di protezione civile (art. 15, comma 3, L. 225/92).

Al verificarsi dell'emergenza assume la **direzione** ed il **coordinamento** dei servizi di soccorso in ambito comunale e ne dà comunicazione al **Presidente della Giunta Regionale, al Prefetto e al Presidente della Provincia**.

Il Sindaco per l'espletamento delle proprie funzioni si avvale del Centro Operativo Comunale (C.O.C.), vedi modello di intervento.

2 La informazione alla popolazione

È fondamentale che il cittadino delle zone direttamente o indirettamente interessate all'evento conosca preventivamente:

- lo scenario di rischio che insiste sul proprio territorio;
- le linee generali del piano comunale di emergenza;
- comportamenti da assumere, prima, durante e dopo l'evento;
- i mezzi ed i modi attraverso i quali verranno diffuse informazioni ed allarmi.
- Il Sindaco dovrà quindi predisporre e divulgare un sistema di allertamento per la popolazione.

3 La salvaguardia della popolazione

Il Sindaco quale Autorità di protezione civile ha precisi obblighi nei confronti della collettività che rappresenta ed in particolare ha il compito prioritario della salvaguardia della popolazione e della tutela del proprio territorio.

Le misure di salvaguardia per la popolazione per gli eventi prevedibili sono finalizzate all'**allontanamento della popolazione dalla zona di pericolo**; un particolare riguardo deve essere dato alle persone con ridotta autonomia (anziani, disabili, bambini).

Occorre quindi predisporre un **piano di evacuazione** e saperlo attivare con l'apporto congiunto di tutte le strutture operative e del volontariato.

4 La salvaguardia del sistema produttivo locale

Questo intervento deve essere effettuato nel periodo immediatamente precedente al manifestarsi dell'evento, informando i soggetti pubblici e privati dell'imminenza di evento per consentire la messa in sicurezza dei mezzi di produzione e dei relativi prodotti stoccati.

5 Il ripristino della viabilità e dei trasporti

Il Piano di Emergenza dovrà prevedere interventi per la riattivazione dei trasporti pubblici, il trasporto delle materie prime e di quelle strategiche, l'ottimizzazione dei flussi di traffico lungo le vie di fuga e l'accesso dei mezzi di soccorso nell'area colpita..

6 Le aree di emergenza

Sono aree destinate, in caso di emergenza, ad uso di protezione civile. In particolare le **aree di attesa** sono luoghi di accoglienza per la popolazione nella prima fase dell'evento (possono essere utilizzate anche nelle fasi che precedono l'evento quando questo può essere previsto); le **aree di ammassamento** dei soccorritori e delle risorse rappresentano i centri di raccolta di uomini e mezzi per il soccorso della popolazione; le **aree di ricovero** della popolazione sono i luoghi in cui saranno installati i primi insediamenti abitativi o le strutture in cui alloggiare la popolazione colpita.

Ciascun Sindaco deve individuare nel proprio territorio aree di attesa e aree di ricovero in numero commisurato alla popolazione a rischio.

Il Sindaco il cui Comune è sede di C.O.M. deve inoltre individuare l'area di ammassamento dei soccorritori e delle risorse in cui confluiranno gli aiuti destinati a tutti i Comuni afferenti al C.O.M..

Ciascuna area di emergenza, con i relativi percorsi di accesso, deve essere rappresentata su cartografia e/o immagini fotografiche in scala 1:5.000 e/o 1:10.000 (su supporto cartaceo e/o numerico), utilizzando la simbologia tematica nazionale.

Aree di attesa della popolazione

Le Aree di Attesa sono luoghi di prima accoglienza per la popolazione; si possono utilizzare strutture coperte (scuole, palestre, sale riunioni, ecc.), ritenute idonee purchè non soggette a rischio (frane, crolli, allagamenti, ecc.), e raggiungibili attraverso un percorso sicuro segnalato (in verde) sulla cartografia.

Il numero e la tipologia delle aree viene individuato in funzione della capacità ricettiva degli spazi disponibili e del numero degli abitanti a rischio.

In tali aree la popolazione riceverà le prime informazioni sull'evento e i primi generi di conforto, in attesa di essere sistemata presso le aree di ricovero qualora la situazione lo rendesse necessario.

Aree di ricovero della popolazione

Le Aree di Ricovero della popolazione corrispondono a strutture di accoglienza (ostelli, alberghi, abitazioni private, ecc.) o luoghi in cui saranno allestiti moduli abitativi in grado di assicurare un ricovero prolungato alla popolazione colpita. Si devono individuare aree/strutture non soggette a rischio, possibilmente ubicate nelle vicinanze di risorse idriche, elettriche e ricettive per lo smaltimento di acque reflue.

Il percorso più idoneo per raggiungere tali aree deve essere riportato in rosso sulla cartografia.

Tali aree devono essere poste in prossimità di un nodo viario o comunque devono essere facilmente raggiungibili anche da mezzi di grande dimensione. Inoltre, è preferibile che le aree abbiano nelle immediate adiacenze spazi liberi ed idonei per un eventuale ampliamento.

Le Aree di Ricovero della popolazione potranno essere utilizzate per un periodo di tempo compreso tra poche settimane e qualche anno.

Aree di ammassamento soccorritori e risorse

Le Aree di Ammassamento dei soccorritori e delle risorse devono essere necessariamente individuate dai Sindaci i cui comuni sono sedi di C.O.M. poiché da tali aree partono i soccorsi per tutti i comuni afferenti.

Le aree di ammassamento garantiscono un razionale impiego dei soccorritori, dei mezzi e delle risorse nelle zone di intervento: esse devono avere dimensioni sufficienti per accogliere almeno due campi base (circa 6.000 m2).

Sulla cartografia andrà segnalato (in giallo) il percorso migliore per accedervi.

Le Aree di Ammassamento dei soccorritori e risorse possono essere utilizzate per un periodo di tempo compreso tra poche settimane e qualche mese.

7 Gli indicatori di evento e risposte del sistema comunale di protezione civile

Il Piano dovrà riportare quali sono gli indicatori di evento cui corrispondono i tre diversi livelli di allerta. (preallerta, allerta 1 ed allerta 2)

A ciascun livello di allerta corrisponde in emergenza una **fase operativa** che rappresenta l'insieme delle azioni svolte dalle singole Componenti e Strutture Operative di Protezione Civile durante un determinato momento dell'emergenza (*Modello di intervento - Parte A del Piano*), attivata dall'Autorità Comunale di Protezione Civile.

Il Sindaco potrà predisporre in tempo reale tutte le attivazioni operative comunali in base al livello di allerta dato per l'evento, prima che quest'ultimo si manifesti.

Tramite il proprio Centro Operativo (composto dai responsabili delle Funzioni di Supporto) Il Sindaco potrà organizzare la prima risposta operativa di protezione civile, mantenendo un costante collegamento con tutti gli Enti preposti al monitoraggio per l'evento atteso sul proprio territorio.

8 La continuità amministrativa ed il supporto all'attività di emergenza

Uno dei compiti prioritari del Sindaco in emergenza è quello di mantenere la continuità amministrativa del proprio Comune (anagrafe, ufficio tecnico, scuole ecc.)

Pertanto, qualora la sede municipale risultasse a rischio, occorrerà provvedere già in fase di pianificazione ad individuare una sede alternativa per garantire la continuità amministrativa in emergenza

9 LA funzionalità delle telecomunicazioni

Il piano dovrà definire il grado di vulnerabilità del sistema di comunicazioni e definire con i gestori del servizio le possibili procedure per il ripristino o l'attivazione di sistemi alternativi. La riattivazione delle telecomunicazioni dovrà essere assicurata nel più breve tempo possibile.

Si dovrà verificare la funzionalità delle reti radio delle diverse strutture operative per garantire i collegamenti fra i vari Centri Operativi che potrebbero essere interessati dagli eventi calamitosi, considerati secondo gli scenari del piano. **In ogni piano sarà prevista una singola funzione di supporto che garantisca il coordinamento di tutte le risorse e gli interventi mirati, per ridare piena funzionalità alle telecomunicazioni.**

10 La funzionalità dei servizi essenziali

Le procedure di riattivazione delle reti erogatrici dei servizi essenziali dovranno essere previste nel Piano Comunale **mediante specifici piani particolareggiati elaborati da ciascun ente competente.**

Glossario

Aree di emergenza: aree destinate, in caso di emergenza, ad uso di protezione civile. In particolare le **aree di attesa** sono luoghi di prima accoglienza per la popolazione immediatamente dopo l'evento; le **aree di ammassamento dei soccorritori e delle risorse** rappresentano i centri di raccolta di uomini e mezzi per il soccorso della popolazione; le **aree di ricovero della popolazione** sono i luoghi in cui saranno installati i primi insediamenti abitativi o le strutture in cui si potrà alloggiare la popolazione colpita.

Attivazioni in emergenza: rappresentano le immediate predisposizioni che dovranno essere attivate dai centri operativi.

Attività addestrativa: la formazione degli operatori di protezione civile e della popolazione tramite corsi ed esercitazioni.

Calamità: è un evento naturale o legato ad azioni umane, nel quale tutte le strutture fondamentali della società sono distrutte o inagibili su un ampio tratto del territorio.

Catastrofe: è un evento, non importa di quale entità e con quali conseguenze sia sulle persone che sulle cose, provocato vuoi da cause naturali che da azioni umane, nel quale però le strutture fondamentali della società rimangono nella quasi totalità intatte, efficienti ed agibili.

Centro Operativo: è in emergenza l'organo di coordinamento delle strutture di protezione civile sul territorio colpito, ed è costituito da un'Area Strategia, nella quale afferiscono i soggetti preposti a prendere decisioni, e da una Sala Operativa, strutturata in funzioni di supporto. La **DI.COMA.C.** (Direzione Comando e Controllo) esercita, sul luogo dell'evento, il coordinamento nazionale; il **C.C.S.** (Centro Coordinamento Soccorsi) gestisce gli interventi a livello provinciale attraverso il coordinamento dei **C.O.M.** (Centro Operativo Misto) che operano sul territorio di più Comuni in supporto all'attività dei Sindaci; il **C.O.C.** (Centro Operativo Comunale), presieduto dal Sindaco, provvede alla direzione dei soccorsi e dell'assistenza della popolazione del comune.

Centro Situazioni: è il centro nazionale che raccoglie e valuta informazioni e notizie relative a qualsiasi evento che possa determinare l'attivazione di strutture operative di protezione civile. In situazioni di emergenza si attiva come Sala

Operativa a livello nazionale.

Commissario delegato: è l'incaricato da parte del Consiglio dei Ministri per l'attuazione degli interventi di emergenza conseguenti alla dichiarazione dello stato di emergenza (eventi di tipo "c" - art. 2, L.225/92).

Continuità amministrativa: il mantenimento delle attività amministrative fondamentali volto a garantire l'organizzazione sociale in situazioni di emergenza.

Coordinamento operativo: è la direzione unitaria delle risposte operative a livello nazionale, provinciale e comunale.

Evento atteso: rappresenta l'evento, in tutte le sue caratteristiche (intensità, durata ecc.), che la Comunità Scientifica si aspetta possa accadere in una certa porzione di territorio, entro un determinato periodo di tempo.

Evento non prevedibile: l'avvicinarsi o il verificarsi di tali eventi non è preceduto da alcun fenomeno (indicatore di evento) che consenta la previsione.

Evento prevedibile: un evento si definisce prevedibile quando è preceduto da fenomeni precursori.

Evento: fenomeno di origine naturale o antropica in grado di arrecare danno alla popolazione, alle attività, alle strutture e infrastrutture, al territorio. Gli eventi, ai fini dell'attività di protezione civile, si distinguono in: a) eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria; b) eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che per loro natura ed estensione comportano l'intervento coordinato di più enti e amministrazioni competenti in via ordinaria; c) calamità naturali, catastrofi o altri eventi che per intensità ed estensione devono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari (art. 2, L.225/92).

Fasi operative: è l'insieme delle azioni di protezione civile centrali e periferiche da intraprendere prima (per i rischi prevedibili), durante e dopo l'evento; le attivazioni delle fasi precedenti all'evento sono legate ai livelli di allerta (attenzione, preallarme, allarme).

Funzioni di supporto: costituiscono l'organizzazione delle risposte, distinte per settori di attività e di intervento, che occorre dare alle diverse esigenze operative. Per ogni funzione di supporto si individua un responsabile che, relativamente al proprio settore, in situazione ordinaria provvede all'aggiornamento dei dati e delle procedure, in emergenza coordina gli interventi dalla Sala Operativa.

Indicatore di evento: è l'insieme dei fenomeni precursori e dei dati di monitoraggio che permettono di prevedere il possibile verificarsi di un evento.

Lineamenti della pianificazione individuano gli obiettivi da conseguire per dare una adeguata risposta di protezione civile ad una qualsiasi situazione di emergenza e le competenze dei soggetti che vi partecipano.

Livelli di allerta: scandiscono i momenti che precedono il possibile verificarsi di un evento e sono legati alla valutazione di alcuni fenomeni precursori o, in alcuni casi, a valori soglia. Vengono stabiliti dalla Comunità Scientifica. Ad essi corrispondono delle fasi operative.

Modello di intervento: consiste nell'assegnazione delle responsabilità nei vari livelli di comando e controllo per la gestione delle emergenze, nella realizzazione del costante scambio di informazioni nel sistema centrale e periferico di protezione civile, nell'utilizzazione delle risorse in maniera razionale. Rappresenta il coordinamento di tutti i centri operativi dislocati sul territorio.

Modello integrato: è l'individuazione preventiva sul territorio dei centri operativi e delle aree di emergenza e la relativa rappresentazione su cartografia, e/o immagini fotografiche e/o da satellite. Per ogni centro operativo i dati relativi all'area amministrativa di pertinenza, alla sede, ai responsabili del centro e delle funzioni di supporto sono riportati in banche-dati.

Modulistica: schede tecniche, su carta e su supporto informatico, finalizzate alla raccolta e all'organizzazione dei dati per le attività addestrative, di pianificazione e di gestione delle emergenze.

Parte generale: è la raccolta di tutte le informazioni relative alla conoscenza del territorio e ai rischi che incombono su di esso, alle reti di monitoraggio presenti, alla elaborazione degli scenari.

Pericolosità (H): è la probabilità che un fenomeno di una determinata intensità (I) si verifichi in un dato periodo di tempo ed in una data area.

Pianificazione d'emergenza: l'attività di pianificazione consiste nell'elaborazione coordinata delle procedure operative d'intervento da attuarsi nel caso si verifichi l'evento atteso contemplato in un apposito scenario. I piani di emergenza devono recepire i programmi di previsione e prevenzione.

Potere di ordinanza: è il potere del Commissario delegato, in seguito alla dichiarazione dello stato di emergenza, di agire anche a mezzo di ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico.

Procedure operative: è l'insieme delle attivazioni-azioni, organizzate in sequenza logica e temporale, che si effettuano nella gestione di un'emergenza. Sono stabilite nella pianificazione e sono distinte per tipologie di rischio.

Programmazione: L'attività di programmazione è afferente alla fase di previsione dell'evento, intesa come conoscenza tecnico scientifica dei rischi che insistono sul territorio, nonché alla fase della prevenzione intesa come attività destinata alla mitigazione dei rischi stessi. Il risultato dell'attività di programmazione sono i **programmi di previsione e prevenzione** che costituiscono il presupposto per la pianificazione d'emergenza.

Rischio (R): è il valore atteso delle perdite umane, dei feriti, dei danni alle proprietà e delle perturbazioni alle attività economiche dovuti al verificarsi di un particolare fenomeno di una data intensità. Il rischio totale è associato ad un particolare elemento a rischio E e ad una data intensità I è il prodotto: $R(E;I) = H(I) \cdot V(I;E) \cdot W(E)$.

Gli eventi che determinano i rischi si suddividono in prevedibili (idrogeologico, vulcanico) e non prevedibili (sismico, chimico-industriale, incendi boschivi).

Risposta operativa: è l'insieme delle attività di protezione civile in risposta a situazioni di emergenza determinate dall'avvicinarsi o dal verificarsi di un evento calamitoso.

Sala Operativa: è l'area del centro operativo, organizzata in funzioni di supporto, da cui partono tutte le operazioni di intervento, soccorso e assistenza nel territorio colpito dall'evento secondo quanto deciso nell'Area Strategia.

Salvaguardia: l'insieme delle misure volte a tutelare l'incolumità della popolazione, la continuità del sistema produttivo e la conservazione dei beni culturali.

Scenario dell'evento atteso: è la valutazione preventiva del danno a persone e cose che si avrebbe al verificarsi dell'evento atteso.

Sistema di comando e controllo: è il sistema per esercitare la direzione unitaria dei servizi di emergenza a livello nazionale, provinciale e comunale e si caratterizza con i seguenti centri operativi: DI.COMA.C., C.C.S., C.O.M. e C.O.C..

Soglia: è il valore del/i parametro/i monitorato/i al raggiungimento del quale scatta un livello di allerta.

Stato di calamità: prevede il ristoro dei danni causati da qualsiasi tipo di evento, alle attività produttive e commerciali.

Stato di emergenza: al verificarsi di eventi di tipo "c" (art. 2, L.225/92) il Consiglio dei Ministri delibera lo stato di emergenza, determinandone durata ed estensione territoriale. Tale stato prevede la nomina di un Commissario delegato con potere di ordinanza.

Strutture effimere: edifici presso i quali di regola si svolgono attività ordinarie (scuole, palestre ecc.), mentre in emergenza diventano sede di centri operativi.

Valore esposto (W): rappresenta il valore economico o il numero di unità relative ad ognuno degli elementi a rischio in una data area. Il valore è in funzione del tipo di elemento a rischio: $W = W(E)$.

Vulnerabilità (V): è il grado di perdita prodotto su un certo elemento o gruppo di elementi esposti a rischio risultante dal verificarsi di un fenomeno di una data intensità. è espressa in scala da 0 (nessuna perdita) a 1 (perdita totale) ed è in funzione dell'intensità del fenomeno e della tipologia di elemento a rischio: $V = V(I; E)$.