

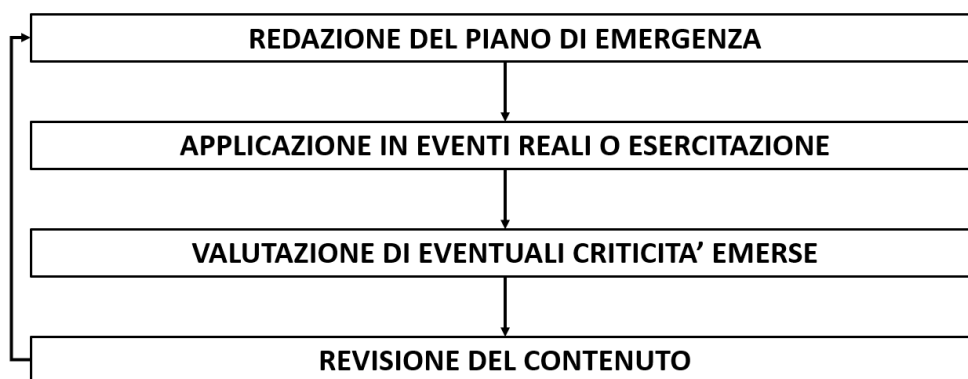
# Vitalità e verifica del piano di Protezione Civile

## C 4.1 Introduzione

Il piano di Protezione Civile è uno strumento che, per essere in grado di rispondere sempre alle esigenze di soccorso ed assistenza alla popolazione deve mantenersi dinamico, anche attraverso un rapporto stretto con gli altri strumenti di gestione del territorio.

L'Art. 12 c.4 del D.Lgs 1/2018 recita, a tal proposito, che *“Il comune approva con deliberazione consiliare il piano di Protezione Civile comunale [...]; la deliberazione disciplina, altresì, meccanismi e procedure per la revisione periodica e l'aggiornamento del piano, eventualmente rinviandoli ad atti del Sindaco, della Giunta o della competente struttura amministrativa, nonché le modalità di diffusione ai cittadini”*.

In attesa del citato intervento normativo di definizione specifica delle modalità di redazione del Piano stesso, si ritiene opportuno riferirsi a quanto contenuto nella Direttiva Regionale per la Pianificazione di Emergenza degli Enti Locali, la quale riporta, nell'apposito capitolo, il seguente schema logico riassuntivo.



*Queste attività non hanno scadenze fisse e costituiscono un ciclo continuo. Almeno annualmente è necessaria una verifica del contenuto del piano. Numeri di telefono, cellulari, fax ed e-mail devono essere continuamente aggiornate*

Non potendo infatti sapere se e quando il piano di emergenza potrebbe essere utilizzato in uno scenario reale e passando normalmente molto tempo tra due eventi che colpiscono il territorio, potrebbe accadere che, al momento dell'emergenza, lo



stesso piano non risulti (o non risulti più) adeguato alle esigenze operative che si stanno manifestando.

Il che potrebbe paradossalmente risultare ancora più dannoso che il fatto di non avere disponibile un documento di pianificazione di riferimento.

Assumono allora fondamentale importanza tre elementi tra loro strettamente correlati:

- l'aggiornamento e la verifica del piano (dati e modello operativo)
- lo svolgimento di esercitazioni
- l'informazione alla popolazione.

Si sottolinea come i tre momenti possono condensarsi in uno solo: la realizzazione di esercitazioni.

Esse, infatti, posso consentire di raggiungere i tre obiettivi descritti, rendendo edotta la popolazione sulle misure di autoprotezione da mettere in atto al momento delle emergenze (coinvolgendo la stessa in maniera attiva), verificando la corrispondenza dei dati in esso contenuti e testando l'efficacia e l'efficienza del servizio di Protezione Civile (disegnato attraverso il modello di intervento) e l'affidabilità e la reale attuazione delle procedure operative in esso previste.

L'aggiornamento poi, può essere effettuato tutte le volte che la necessità di concretizzare una esercitazione, imponga la ricerca degli strumenti operativi per realizzarla.

Per questo motivo in questa sezione di questo documento si pone l'attenzione in particolare sull'attività di esercitazioni le quali sono considerate (ai sensi dell'Art. 2 c.4 del D.lgs. n°1/2018) "*Attività di prevenzione non strutturale*".

## C 4.2 Esercitazioni

Durante l'organizzazione di esercitazioni di Protezione Civile è importante definire alcuni aspetti fondamentali, tra i quali:

**Scopo dell'esercitazione:** ne delinea le modalità esecutive in funzione del fatto che venga coinvolta l'intera struttura o solo una parte di essa;

**Tema (scenario):** rappresenta lo scenario nel quale si vuol determinare la capacità operativa; le esercitazioni dovrebbero alternare scenari consueti ad altri più rari;



**Territorio:** rappresenta l'oggetto della maggior parte delle esercitazioni, è opportuno che sia scelto sulla base delle considerazioni emerse nell'analisi dei primi due punti;

**Direzione dell'esercitazione:** il sistema di comando può essere composto dai titolari delle funzioni di supporto o dai loro sostituti;

**Partecipanti:** deve essere preventivamente definito, in funzione dello scopo, il tipo di partecipazione da parte degli operatori di Protezione Civile e l'eventuale coinvolgimento della popolazione definendo anche in quale misura si ritiene opportuno coinvolgere quest'ultima;

**Avvenimenti ipotizzati:** si può considerare opportuno sovrapporre diversi avvenimenti oppure scegliere di analizzarne uno solo.

Esistono poi diverse tipologie di esercitazioni che perseguono differenti obiettivi di test; nei successivi paragrafi se ne descrivono le principali caratteristiche.

#### **C 4.2.1     *Esercitazioni per posti di comando***

Coinvolgono gli organi direttivi e possono interessare le diverse fasi di preallerta, allerta, allarme ed emergenza.

Vengono interessate le strutture componenti l'unità di crisi e la centrale operativa.

L'obiettivo è normalmente quello di verificare la tempestività di risposta a sollecitazioni di carattere improvviso, la capacità organizzativa delle strutture comunali ed intercomunali di Protezione Civile e l'efficienza delle comunicazioni.

Per questo motivo normalmente ne viene definito il giorno (si salta così la fase di preallerta), ma non l'orario di inizio.

#### **C 4.2.2     *Esercitazioni operative***

Coinvolgono solo strutture operative con lo scopo di aumentarne la dimestichezza con attrezzature specifiche, materiali e mezzi.

Vengono compiute in date definite e non improvvisamente e si possono utilizzare per compiere attività di prevenzione su particolari zone del territorio.

#### **C 4.2.3     *Esercitazioni dimostrative***

Consistono nel dimostrare alla popolazione come potrebbero avvenire i dispiegamenti di uomini e mezzi per operazioni di Protezione Civile, normalmente tali esercitazioni vengono utilizzate per verificare la capacità di coordinamento delle strutture operative



locali con strutture operative provenienti da altri ambiti territoriali; tali esercitazioni abbisognano di una preventiva informazione alla popolazione capillare e precisa; la data è stabilita anticipatamente.

#### **C 4.2.4 Esercitazioni miste**

Sono le esercitazioni che comprendono le tipologie più sopra descritte: interessano indistintamente la popolazione, le unità operative e quelle direttive ed amministrative; anche in questo caso si possono verificare la capacità di coordinamento con strutture provenienti da altri ambiti territoriali; l'impegno di preparazione non consente normalmente una loro realizzazione in termini improvvisi.

### **C 4.3 L'aggiornamento del piano di Protezione Civile**

L'aggiornamento del piano di Protezione Civile appare determinante ai fini di una utilizzabilità concreta dello stesso in caso di bisogno.

Per questo motivo, il comma 4 dell'Art. 12 del D.lgs. n°1/2018 recita: *“Il comune approva con deliberazione consiliare il piano di protezione civile comunale [...] ; la deliberazione disciplina, altresì, meccanismi e procedure per la revisione periodica e l'aggiornamento del piano, eventualmente rinviandoli ad atti del Sindaco, della Giunta o della competente struttura amministrativa, [...]”*.

La verifica dei dati in esso contenuti e l'eventuale verifica del piano dovrebbe avvenire con una cadenza almeno **quadrimestrale**, mentre il suo aggiornamento dovrebbe avvenire con cadenza **semestrale**.

Il presente piano ha concentrato nei propri allegati i dati a più rapida obsolescenza in maniera tale da agevolare l'attività di verifica ed aggiornamento degli stessi.

Modifiche all'organigramma comunale che comportino la riorganizzazione di servizi ed uffici dovrebbero trovare corrispondenza in un aggiornamento complessivo del piano che verifichi le attribuzioni di competenza.

Ovviamente le modifiche che possono interessare il tessuto territoriale necessitano di una analisi più approfondita e possono andare a modificare radicalmente sia il contesto dei rischi analizzato nel presente documento, sia l'organizzazione e lo sviluppo di scenari di evento oggetto di pianificazione.

Per questo motivo si ritiene opportuno suggerire una revisione generale del presente documento che avvenga ad intervalli di tempo **non superiori a 5 anni**.



## C 4.4 L'informazione alla popolazione

Considerando l'importanza strategica rivestita da questo argomento, l'intero piano di Protezione Civile è stato scritto tenendo ben presente la finalità divulgativa che questo documento, secondo chi scrive, deve perseguire.

Al fine di poter condividere direttamente l'intero testo anche con coloro che, non essendo tecnici, altrimenti non raggiungerebbero le informazioni che ricercano, si è cercato di utilizzare un linguaggio semplice e diretto a volte semplificando al massimo problematiche e concetti che invece hanno solidi fondamenti scientifici e rigorose metodologie di analisi.

La divulgazione del piano di Protezione Civile e dei suoi contenuti risulta essere un elemento di fondamentale importanza per l'applicazione dello stesso; da un punto di vista normativo la legge n. 265 del 3.8.1999, trasferisce le competenze in materia di informazione alla popolazione sulle situazioni di pericolo, relative a tutte le tipologie di rischio (non solo quelle legate al rischio industriale come previsto dal D.P.R. 175/88 e dalla L 137/97), dal Prefetto al Sindaco.

Più recentemente, l'Art. 12 c.5 del D.lgs. N° 1/2018, cita che *“Il Sindaco [...] è responsabile [...] dello svolgimento, a cura del Comune, dell'attività di informazione alla popolazione sugli scenari di rischio, sulla pianificazione di Protezione Civile e sulle situazioni di pericolo determinate dai rischi naturali o derivanti dall'attività dell'uomo”*. Inoltre, sempre ai sensi dell'Art. 12 c.4 del medesimo D.Lgs, *“Il Comune approva con deliberazione consiliare il piano di Protezione Civile comunale [...]; la deliberazione disciplina, altresì, [...] le modalità di diffusione ai cittadini”*.

Tale attività risulta così importante che, sempre nel “Codice della Protezione Civile”, esiste un'intera sezione del capo V dedicato alla partecipazione attiva della cittadinanza, per la quale il legislatore propone un “patto” tra l'Amministrazione e lo stesso Cittadino<sup>1</sup>:

*“Le componenti del Servizio nazionale, nell'ambito delle rispettive attribuzioni, forniscono ai cittadini informazioni sugli scenari di rischio e sull'organizzazione dei servizi di Protezione Civile del proprio territorio, anche al fine di consentire loro di adottare misure di autoprotezione nelle situazioni di emergenza [...], in occasione delle quali essi hanno il dovere di ottemperare alle disposizioni impartite dalle*

<sup>1</sup> D.Lgs n°1/2018 Art. 31 comma 2



**autorità di Protezione Civile in coerenza con quanto previsto negli strumenti di pianificazione.**

Dall'analisi dei documenti di riferimento per la Protezione Civile e dalla recente normativa relativa al funzionamento degli Enti Locali, si possono individuare dei contenuti essenziali dell'informazione relativa alle problematiche di interesse che dovrebbe essere trasmessa alla popolazione:

- caratteristiche fondamentali delle fonti di rischio presenti sul territorio comunale;
- grado di vulnerabilità degli immobili in cui la popolazione risiede ed opera;
- principali misure predisposte dalla pianificazione di emergenza adottata;
- norme di comportamento da seguire prima, durante e dopo gli eventi;
- modalità e strumenti di diffusione delle informazioni e degli allarmi.

Tale informazione dovrà avvenire tramite la distribuzione (periodica) di apposite pubblicazioni ed attraverso apposite riunioni aperte alla cittadinanza.

Il percorso da intraprendere per dare seguito alle imposizioni normative prevede quattro fasi:

**Periodo ordinario:** in questo caso, periodicamente, il Sindaco dovrà informare i cittadini circa i contenuti più sopra esplicitati;

**Fase di preallarme:** il Sindaco ha il dovere di informare, a ragion veduta, i gestori delle attività produttive e commerciali ed i responsabili di edifici strategici ubicati nelle aree a rischio, circa l'evolversi della situazione di crisi;

**Fase di allarme/emergenza:** il Sindaco dovrà comunicare ai cittadini le azioni intraprese e quelle da intraprendere secondo i contenuti del piano di emergenza (che quindi dovrà essere già conosciuto e sperimentato);

**Fase di superamento dell'emergenza:** in tale fase il sindaco dovrà comunicare con sollecitudine l'eventuale cessato allarme.

Appare di fondamentale importanza identificare strumenti di comunicazione diversa in funzione delle fasi in cui si sviluppa l'informazione e delle possibili dinamiche evolutive dei fenomeni.

Da questo punto di vista l'utilizzo delle tecnologie informatiche di condivisione delle informazioni (ad esempio i "social network" come Twitter o Facebook) rappresentano strumenti sempre più diffusi tra la popolazione e di fondamentale importanza in questo



genere di situazioni in quanto rappresentano una comunicazione in “real time” indispensabile, spesso, per tener conto della rapida evoluzione degli eventi.

Ovviamente quanto più semplici, conosciuti e riconosciuti sono gli strumenti, tanto più la comunicazione sarà efficace durante l'emergenza, così come appare evidente che tanto più saranno differenziati gli stessi, tanto maggiore sarà la possibilità di poterli utilizzare (eventualmente in maniera anche alternativa) durante le crisi.

#### **C 4.4.1 L'informazione in emergenza**

Appare una tematica particolarmente delicata, sia perché spesso non si conoscono completamente le potenzialità degli strumenti di comunicazione, sia perché, altrettanto spesso, si sottovaluta l'importanza delle modalità attraverso le quali la stessa dovrebbe venire fornita.

Con la consapevolezza che non è possibile in un documento di questo tipo offrire una visione complessiva ed esaustiva dell'argomento, si ritiene però utile (soprattutto per il Sindaco) fornire alcuni spunti di riflessione sulla tematica, rimandando gli eventuali approfondimenti alla lettura della [Direttiva Regionale riportata in allegato](#).

Ciò innanzitutto perché appare evidente che una comunicazione che avviene in una fase di emergenza appare maggiormente efficace solo se la stessa viene strutturata ed organizzata (e sperimentata) prima dell'emergenza.

In una situazione di crisi infatti è particolarmente elevata nella popolazione la richiesta di **autorevolezza** e di **affidabilità** delle informazioni che non può essere improvvisata e, soprattutto, non può basarsi su una auspicata fiducia che la popolazione dovrebbe riconoscere anche ad una personalità riconosciuta.

Innanzitutto appare imperativo evitare che la comunicazione in emergenza avvenga “on-demand”, cioè “a richiesta”, ma la stessa dovrà essere codificata ed organizzata adeguatamente, ad esempio attraverso.

- la sistematizzazione dei briefing con i media (un appuntamento fisso ad un'ora stabilita e possibilmente sempre costante e compatibile coi tempi di diffusione delle informazioni da parte dei partecipanti);
- l'avvio di sistemi di comunicazione aperta (call-center, numero verde/dedicato, sito web, pagina Facebook, sportello in comune, ecc.) dove sarà sempre reperibile l'ultima comunicazione ufficialmente dispensata.





La Polizia Locale appare di solito essere un canale di comunicazione privilegiato, da utilizzare da parte dell'Amministrazione, in quanto spesso a diretto contatto con la popolazione sul territorio; pertanto dovrà essere coinvolta e preparata alla gestione comunicativa della crisi, sebbene l'autorità riconosciuta in questi casi al Sindaco anche da parte della popolazione impone un suo diretto coinvolgimento.

Può essere utile considerare che, in termini generali, la popolazione, durante una operazione di Protezione Civile viene suddivisa a seconda della propria appartenenza a tre diverse zone, definite da tre aree generalmente concentriche:

**zona di impatto (detta zona rossa):** è l'area sulla quale è accaduto l'evento, la popolazione di questa zona abbisogna di una informazione precisa circa la tipologia e l'ubicazione dei centri di assistenza; le direttive devono venire date con chiarezza e certezza in quanto lo stato di alterazione delle persone può farle reagire in maniera irrazionale;

**zona di interesse (detta zona gialla):** è la prima zona nella quale non si registrano danni a cose o a persone; le informazioni a questa parte della popolazione devono avere l'obiettivo di impedire il propagarsi di informazioni fasulle e, normalmente, accrescitive del fenomeno; il controllo delle informazioni che provengono dagli operatori è di fondamentale importanza, la collaborazione degli organi di informazione (stampa e televisione) è essenziale;

**zona di filtro (detta zona verde):** in quest'area avviene la maggior parte del movimento di uomini e mezzi per cui la popolazione ricadente in quest'area dovrebbe essere informata su come favorire le operazioni; anche in questo caso comunque le informazioni devono essere controllate, credibili ed autentiche.

Se fosse possibile, appare utile quindi differenziare le informazioni da fornire alla popolazione tenendo conto di questa distinzione funzionale prima ancora che spaziale.

Si dovrà tenere poi conto principalmente di due fattori:

- Le potenziali vittime di un evento non sono solo i residenti, ma tutte le persone che insistono (anche perché solo di passaggio) nell'area coinvolta: lavoratori, turisti, utenti di centri commerciali, ecc., la cui presenza deve essere adeguatamente valutata anche in funzione dell'ambito temporale in cui accade e si sviluppa l'emergenza.





- La popolazione è costituita da soggetti e gruppi diversi, è necessario verificare la presenza di eventuali soggetti deboli (scuole, case di riposo, centri per disabili, ecc.) a cui destinare specifiche strategie comunicative.

Un'ultima annotazione riguarda il controllo delle informazioni che possono venire veicolate dagli operatori presenti sullo scenario operativo.

La loro capacità di diffondere le informazioni deve essere infatti tenuta in debita considerazione, sebbene gli stessi, osservando una porzione generalmente limitata dello scenario, possano non possedere una visione complessiva dello scenario di evento e quindi interpretare in maniera potenzialmente non adeguata le scelte che vengono fatte nella struttura di comando.

Occorre quindi che anche la gestione delle comunicazioni più semplici tra gli operatori e tra questi e le relative catene di competenza e controllo, avvengano nell'ambito di una struttura di gestione unica ed in grado di garantire l'unicità di governo della complessità dello scenario (in tutto il suo manifestarsi nel tempo e nello spazio).

Per questo motivo appare necessario stabilire regole anche drastiche, ad esempio vietando agli operatori di fornire informazioni alla popolazione se le stesse non provengono direttamente dalla centrale operativa di coordinamento delle operazioni.

Ciò appare ovviamente più difficile da gestire quanto più numerose saranno le unità di intervento operativo dispiegate sul posto e quanto meno sarà chiaro il rapporto gerarchico tra gli operatori ed i gestori dell'emergenza.



## C 4.5 Le domande cruciali

Si considera utile sottoporre, come atto conclusivo della redazione di questo Piano e suo ideale passaggio di consegna al Comune di Carate Brianza, un documento del Dipartimento Nazionale della Protezione Civile relativo alla vitalità ed alla verifica del Piano di protezione civile. Si sottolinea che **occorre che si trovi una opportuna risposta per tutte le domande che in esso vengono poste.**

*È possibile verificare se un Piano è realmente efficace in ogni sua parte rispondendo ai 10 quesiti tecnico-organizzativi posti da Luis Theodore, Joseph P. Reynolds e Francis B. Taylor. I 10 quesiti possono anche essere utilizzati come continua verifica durante la stesura e l'utilizzo del Piano di emergenza*

- 1. Il Piano copre tutte le emergenze che si possono realisticamente verificare o solo quelle che, per motivi di opportunità, sono state considerate "possibili" dai redattori del Piano?*
- 2. Il Piano è mai stato "rodato" da una esercitazione seria e cioè improvvisa o il tutto si è risolto in uno show realizzato ad uso dei mass-media?*
- 3. Il Piano è conosciuto dalla popolazione, da tutti i funzionari che saranno coinvolti, dai mass-media, o serve solo a riempire il fondo di qualche cassetto?*
- 4. È previsto nel piano un responsabile ufficiale dell'informazione, oppure, durante l'emergenza, ogni funzionario si sentirà autorizzato a dire la sua?*
- 5. Il Piano si basa su strutture e mezzi che già esistono o si basa su strutture e mezzi che "si prevede che", "saranno" o "dovranno"?*
- 6. Il Piano indica chiaramente chi comanda (e su chi) durante la gestione dell'emergenza, o rimanda ad ineffabili "coordinamenti"?*
- 7. Il Piano prevede una catena di comando in caso di indisponibilità del responsabile?*
- 8. Esiste qualche autorità pubblica che ha ritenuto valido il piano di emergenza e che quindi pagherà di persona qualora il piano approvato si rivelasse inefficace?*
- 9. Il Piano è stato accettato (e quindi controfirmato) dai responsabili delle strutture operative che dovranno intervenire durante l'emergenza, oppure essi si riterranno svincolati da ogni impegno durante una vera emergenza?*
- 10. Da quanto tempo il Piano è stato aggiornato?*



Considerando invece quanto contenuto nell'Art. 18 del D.lgs. n°1/2018 si è elaborata la seguente lista di controllo che dovrebbe fornire uno strumento operativo per verificare se il piano risponde alle esigenze previste anche dalla medesima normativa.

IL PIANO DI EMERGENZA	SI	NO
<i>È basato sulle attività di previsione e consente di identificare gli scenari anche dinamici di rischio possibili?</i>		
<i>Definisce le strategie operative ed il modello di intervento contenente l'organizzazione delle strutture per lo svolgimento, in forma coordinata, delle attività di protezione civile e della risposta operativa per la gestione degli eventi calamitosi previsti o in atto?</i>		
<i>Garantisce l'effettività delle funzioni da svolgere con particolare riguardo alle persone in condizioni di fragilità sociale e con disabilità?</i>		
<i>Assicura il necessario raccordo informativo con le strutture preposte all'allertamento del Servizio nazionale?</i>		
<i>Definisce i flussi di comunicazione tra le componenti e strutture operative del Servizio nazionale interessate?</i>		
<i>Definisce i meccanismi e le procedure per la revisione e l'aggiornamento della pianificazione?</i>		
<i>Definisce i meccanismi e le procedure per l'organizzazione di esercitazioni?</i>		
<i>Definisce i meccanismi e le procedure per la relativa informazione alla popolazione, da assicurare anche in corso di evento</i>		
<i>È stata assicurata la partecipazione dei cittadini, singoli o associati, al processo di elaborazione della pianificazione di protezione civile?</i>		
<i>I piani e i programmi di gestione e tutela e risanamento del territorio e gli altri ambiti di pianificazione strategica territoriale sono coordinati con i piani di protezione civile al fine di assicurarne la coerenza con gli scenari di rischio e le strategie operative ivi contenuti?</i>		



Si riporta infine di seguito una tabella che si ritiene utile per consentire al Sindaco di verificare la propria capacità di svolgere adeguatamente il proprio ruolo di Autorità Locale di Protezione Civile così come descritto dalla normativa vigente.

Promemoria per il Sindaco Verifica della qualità del servizio comunale di protezione civile	SI	NO
<i>Ho ricevuto una formazione adeguata per comprendere perfettamente il mio ruolo di Autorità di protezione civile?</i>		
<i>Ho dei collaboratori che hanno ricevuto un'adeguata formazione in materia di protezione civile?</i>		
<i>Ho un Piano di Emergenza Comunale redatto sulla base delle direttive regionali?</i>		
<i>Ho un numero di emergenza comunale attivo 24 ore su 24?</i>		
<i>Ho dei collaboratori reperibili 24 ore su 24?</i>		
<i>Ho divulgato i dati essenziali sulla struttura comunale di emergenza agli enti che dispongono di un numero pubblico di soccorso?</i>		
<i>Ho divulgato un estratto del piano di emergenza alle Strutture di primo intervento (112, 113, 115, 118)?</i>		
<i>Ho divulgato alla cittadinanza le informazioni contenute nel piano di emergenza necessarie ad affrontare situazioni di rischio che potrebbero coinvolgerla direttamente?</i>		
<i>Ho un rapporto costante con i Sindaci dei comuni limitrofi?</i>		
<i>Ho attivato contatti diretti con le altre Autorità di Protezione Civile (Prefetto, Presidente della Provincia, Presidente della Regione)?</i>		

Per ognuna delle risposte negative risulterà opportuno, ancorché necessario ai fini di legge, che il Sindaco si adoperi (supportato dalla propria struttura) perché le condizioni operative del proprio servizio di Protezione Civile gli consentano di rispondere affermativamente nel più breve tempo possibile.

