

# DAL PIANO MERCURIO AD UN NUOVO MODO DI INTENDERE LA PIANIFICAZIONE DI PROTEZIONE CIVILE

**Fabio Palombi**

Professore a contratto Università di Sassari  
palombi.fabio@gmail.com



Chi si occupa del complesso tema riguardante la riduzione dei rischi sa quanto sia importante l'aspetto della pianificazione. Negli ultimi anni, tuttavia, questo termine, oltre ad essere frequentemente usato<sup>1</sup>, è andato assumendo interpretazioni spesso diverse che hanno prodotto accezioni

E se questa associazione è congrua, allora si entra di diritto nel campo della protezione civile. Sul sito [www.protezionecivile.gov.it](http://www.protezionecivile.gov.it), a proposito di piani di protezione civile, si legge: “Un piano di protezione civile è l'insieme delle procedure operative di intervento per fronteggiare una qualsiasi calamità attesa in un determinato territorio.”

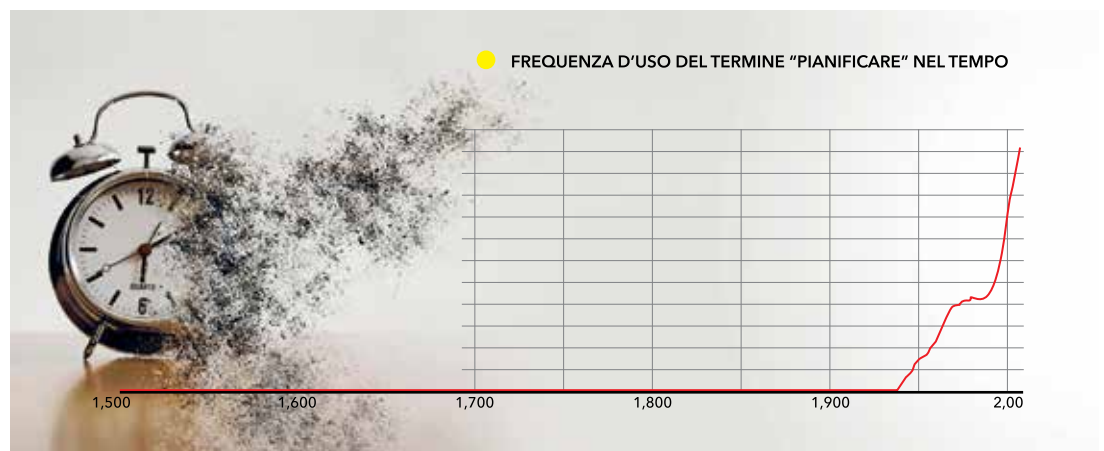


Fig. 1

non sempre perfettamente coerenti al contesto di riferimento.

Quando si affronta la materia della riduzione dei rischi il termine pianificazione va, di conseguenza, declinato a seconda del tema al quale va riferito cercando di non perdere di vista il principio secondo il quale pianificare significa *regolare, organizzare, progettare secondo un piano*.

Affrontando il tema del *risk elaboration* appare logico affiancare il termine pianificazione alla tutela della vita, dell'integrità fisica, dei beni, degli insediamenti, degli animali e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo (art. 1, comma 1, D.lgs. 1/2018).

Quindi si fa riferimento a procedure operative di intervento. Ma quali sono queste procedure di intervento? Sempre sul sito si legge:

“Il piano si articola in tre parti fondamentali:

1. *Parte generale: raccoglie tutte le informazioni sulle caratteristiche e sulla struttura del territorio;*
2. *Lineamenti della pianificazione: stabiliscono gli obiettivi da conseguire per dare un'adeguata risposta di protezione civile ad una qualsiasi situazione d'emergenza, e le competenze dei vari operatori;*
3. *Modello d'intervento: assegna le responsabilità decisionali ai vari livelli di comando e controllo, utilizza le risorse in maniera razionale, definisce un sistema di comunicazione che consente uno scambio costante di informazioni.”*

Sempre di seguito si legge:

“Il piano di protezione civile è un documento che:

- assegna la responsabilità alle organizzazioni e agli individui per fare azioni specifiche, progettate nei tempi e nei luoghi, in un'emergenza che supera la capacità di risposta o la competenza di una singola organizzazione;
- descrive come vengono coordinate le azioni e le relazioni fra organizzazioni;
- descrive in che modo proteggere le persone e la proprietà in situazioni di emergenza e di disastri;
- identifica il personale, l'equipaggiamento, le competenze, i fondi e altre risorse disponibili da utilizzare durante le operazioni di risposta;
- identifica le iniziative da mettere in atto per migliorare le condizioni di vita degli eventuali evacuati dalle loro abitazioni.”

L'art. 18 del recente D.lgs. 1/2018<sup>2</sup>, che riorganizza il Servizio Nazionale della protezione civile, recita:

1. “La pianificazione di protezione civile ai diversi livelli territoriali è l'attività di prevenzione non strutturale, basata sulle attività di previsione e, in particolare, di identificazione degli scenari di cui all'articolo 2, comma 2, finalizzata:
  - a) alla definizione delle strategie operative e del 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, garantendo l'effettività delle funzioni da svolgere con particolare riguardo alle persone in condizioni di fragilità sociale e con disabilità, in relazione agli ambiti ottimali di cui all'articolo 11, comma 3, definiti su base provinciale e comunale, quest'ultimo anche in forma aggregata;
  - b) ad assicurare il necessario raccordo informativo con le strutture preposte all'allertamento del Servizio nazionale;
  - c) alla definizione dei flussi di comunicazione tra le componenti e strutture operative del Servizio nazionale interessate;
  - d) alla definizione dei meccanismi e delle procedure per la revisione e l'aggiornamento della pianificazione, per l'organizzazione di esercitazioni e per la relativa informazione alla popolazione, da assicurare anche in corso di evento;
2. E' assicurata la partecipazione dei cittadini, singoli o associati, al processo di elaborazione della pianificazione di protezione civile, secondo

forme e modalità individuate con la direttiva di cui al comma 4 che garantiscano, in particolare, la necessaria trasparenza.

3. I piani e i programmi di gestione e tutela e risanamento del territorio e gli altri ambiti di pianificazione strategica territoriale devono essere coordinati con i piani di protezione civile al fine di assicurarne la coerenza con gli scenari di rischio e le strategie operative ivi contenuti.”

Dalla lettura di quanto sopra appare chiaro come la pianificazione di protezione civile sia quindi la somma di una serie di procedure ben definite che ha l'obiettivo di ridurre i rischi che possano minacciare la tutela della vita, dei beni e del territorio.

Tuttavia diverse interpretazioni<sup>3</sup> del termine indicano la pianificazione come: “la strategia sviluppata nell'arco temporale del medio e lungo periodo (a differenza della programmazione che si concentra su piani e programmi a breve termine). Pianificare si concretizza nell'attività di valutare progetti e rischi connessi, definire gli obiettivi e le alternative, elencare vantaggi e svantaggi. Fondamentale è che gli obiettivi siano specifici (non generici!), misurabili, raggiungibili e realistici.”

Il gigante mondiale Google<sup>4</sup> associa al termine pianificare quello della gestione di un progetto, ossia il processo delle azioni mirate a:

- identificare un problema da risolvere
- stabilire gli obiettivi da raggiungere
- indicare gli strumenti per la verifica degli obiettivi
- valutare gli elementi interessati (stakeholder)
- valutare i punti di forza, le debolezze, le opportunità e le minacce del progetto (swot)
- valutare i rischi associati alla gestione del progetto (risk analysis)
- individuare il team di lavoro con ruoli, competenze e relazioni
- organizzare e strutturare le attività (work breakdown structure)
- stabilire un programma (Gantt)
- verificare i risultati

Facendo una semplice riflessione anche solo su queste poche descrizioni associate al tema della pianificazione è evidente come si renda utile, oggi più che mai, esercitare uno sforzo in più per provare a dare alla pianificazione di protezione civile una nuova interpretazione, magari più allineata ai tempi e più contestualizzata alla crescita delle conoscenze acquisite.

In altre parole, anche alla luce del fatto che il 91.8%<sup>5</sup> dei Comuni italiani ha un piano di protezione civile, che il numero delle dichiarazioni di stato d'emergenza non sembrano avere un decremento, almeno considerando l'arco temporale 2008-2014, che la spinta a legiferare è in continua e costante evoluzione (Fig. 2), non è forse giunto il momento di ripensare al modo di intendere la pianificazione di protezione civile?

Almeno quella a livello comunale, visto che il Comune è il primo presidio deputato a fronteggiare le calamità a cui l'impalcatura normativa ha, progressivamente, trasferito responsabilità e competenze?

Anno	Eventi con danni	Anno	Provvedimento
2008	7	2008	4
2009	7	2009	1
2010	16	2010	4
2011	30	2011	7
2012	14	2012	4
2013	15	2013	2
2014	29	2014	1
Totale	98	Totale	23

Fig. 2

Se si mettono i dati della fig. 2 su un sistema di assi cartesiani e si tracciano le compensate delle due spezzate si evince in modo inequivocabile come a fronte di un continuo sforzo del Paese di trovare da un punto di vista normativo sempre nuovi assetti dall'altra si evidenzia una costante crescita di eventi calamitosi che hanno comportato la dichiarazione dello stato d'emergenza (Fig. 3). La riflessione che ne emerge è che qualcosa non torna. E non è pensabile che questi eventi siano solo causa dei cosiddetti “cambiamenti climatici”.

Evidentemente la struttura stessa del tessuto sociale, delle infrastrutture, dell'urbanistica e dei comportamenti hanno un peso notevole nell'andamento della linea di colore rosso. Ciò significa che se si assume il concetto che il piano di protezione civile comunale è il primo presidio attraverso il quale fronteggiare le possibili emergenze derivanti dagli effetti di eventi calamitosi, allora vale il discorso che, probabilmente, i piani comunali non funzionano.

Una parte di questa inefficacia è probabilmente dovuta al fatto che tali piani non risultano

aggiornati, oppure che questi elaborati sono il frutto di elaborazioni fatte con la tecnica del “copia e incolla”, oppure perché la redazione dei piani è affidata a soggetti che poca conoscenza hanno del territorio di riferimento (quanto è importante, invece, la conoscenza storica e sociale che è propria di chi vive nel territorio).

In ultimo si potrebbe immaginare anche che la metodologia sin qui adottata per la redazione dei piani da sola non basti più.

Può correre in aiuto, allora, la possibilità di dare alla pianificazione di protezione civile a livello comunale una lettura diversa da quella tradizionalmente intesa e forse, così

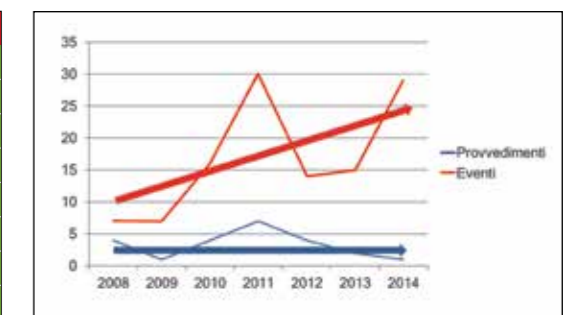


Fig. 3

facendo, l'incremento percentuale di riduzione dei rischi (obiettivo del pianificatore di protezione civile) potrebbe essere maggiore. Questa riflessione non intende in alcun modo mettere in discussione i tradizionali metodi sin qui adottati per aumentare il grado di sicurezza dei cittadini e del territorio dagli eventi naturali e non, ma semplicemente introdurre una diversa chiave di lettura di come questo processo possa essere integrato attraverso una visione strategica che ponga il piano di protezione civile non più come punto di arrivo, ma come uno dei punti attraverso i quali si conseguono gli obiettivi di protezione civile. Secondo questo approccio, quindi, l'attività del pianificatore di protezione civile si accosta in modo considerevole a quella propria di un project manager, interpretando le varie attività come work package (compreso il piano vero e proprio) e ponendo davanti e dietro a queste la determinazione di tutta una serie di analisi diverse.

L'uso, ovviamente semplificato, delle tecniche di project management in pianificazione di protezione civile potrebbe consentire anche l'adozione di una visione di carattere generalista (propria di chi deve amministrare



Ciclo del disastro



Ciclo del progetto



Piano di emergenza comunale

Fig. 4.

competenze, soggetti, relazioni, rapporti) che faciliterebbe senz'altro l'inquadramento di tutta la problematica legata agli aspetti della sicurezza.

In definitiva se si affiancano (Fig. 4) il ciclo del disastro con quello del project management è abbastanza evidente una certa similitudine dei due cicli.

Tuttavia creare una stretta corrispondenza tra un pianificatore di protezione civile e un project manager può risultare imprudente perché le attività del risk management, pur prevedendo una pianificazione, sono condizionate da fattori che, spesso, non sono sempre prevedibili con esattezza, mentre le attività di project management, invece, si basano su una definizione molto precisa di tempi e risorse. Tuttavia l'approccio metodologico può essere comunque usato andando a inquadrare ogni singolo aspetto legato direttamente o indirettamente alla sicurezza della collettività come un singolo progetto del processo di pianificazione.

La figura 4 intende rappresentare come la sola redazione di un piano di protezione civile possa da sola non essere perfettamente efficace per il tipo di obiettivo fissato.

Seguendo l'esempio della figura se il piano fosse perfettamente redatto, aggiornato e testato ma non si tenesse in considerazione che la popolazione non è stata informata sui rischi, sulle procedure di allertamento e sui comportamenti autoprotettivi, che il personale che poi dovrà essere impiegato nelle attività previste non è stato sufficientemente formato e aggiornato, se l'organigramma (Fig. 5) dell'Amministrazione non è coerente ad un esercizio agile delle funzioni (soprattutto nelle emergenze), se le procedure di raccordo e comunicazione con tutti i soggetti direttamente o indirettamente interessati alle attività non sono state concordate e testate, appare chiaro che il piano di protezione civile da solo non può rappresentare uno strumento in grado di garantire il massimo grado di sicurezza possibile.

E proprio su questo ultimo punto è necessaria una più approfondita riflessione. Il pianificatore di protezione civile dovrebbe avere il compito di garantire, attraverso la sua opera, il livello massimo di sicurezza possibile rispetto al contesto e alle risorse.

La storia ci ha insegnato che, a seguito di eventi calamitosi che hanno provocato danni e soprattutto vittime, le varie Procure si sono attivate per individuare se chi aveva la responsabilità (che oggi è chiaramente ripartita tra politica e amministrativa) di salvaguardare la vita umana aveva fatto tutto quanto nelle sue possibilità.

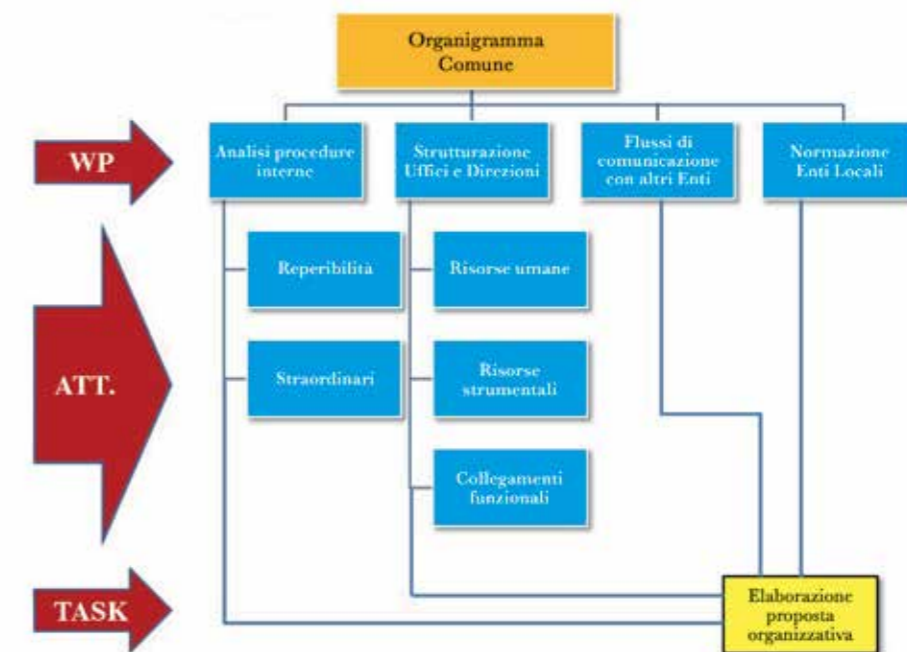


Fig. 5 - Organigramma comunale.

Ma al di là dell'aspetto giuridico della questione è evidente che il punto debba essere letto attraverso una visione deontologica. Chi si occupa di sicurezza, sia da un punto di vista politico che amministrativo, non può limitarsi a "svolgere il compito".

Ecco dunque che l'uso semplificato dei principi di project management potrebbe tornare utile ad inquadrare in tutta la sua complessità le tante attività (progetti) che devono essere gestite (pianificate) per ridurre i rischi che minacciano una comunità. Attualmente in Italia, grazie a due precise Norme UNI, esistono delle figure professionali in grado di poter svolgere determinate attività.

Con la pubblicazione della norma UNI 11648:2016, il legislatore ha definito in maniera chiara quali sono le conoscenze, competenze ed abilità che un Project Manager, o responsabile di progetto, deve possedere per gestire i progetti affidatigli. Il Project Manager (PJM) è un professionista che ha le conoscenze, l'esperienza e le capacità necessarie per gestire un progetto di qualsiasi natura attraverso l'utilizzo della disciplina del project management. Oltre alle competenze tecniche, il PJM deve essere in grado di gestire il progetto nel contesto

applicativo (competenze contestuali) e con tutti gli stakeholders coinvolti (competenze comportamentali).

La norma UNI 11656:2016 intitolata "Attività professionali non regolamentate – Professionista della Protezione Civile (Disaster Manager) – Requisiti di conoscenza, abilità e competenza" delinea il profilo professionale del Disaster Manager in funzione dei contesti organizzativi di diversa complessità e/o di attività nei quali opera.

Il Disaster Manager è, quindi, il professionista che fornisce il supporto alle decisioni per la gestione delle attività di previsione, prevenzione, risposta e superamento delle emergenze di protezione civile.

La norma UNI 11656:2016 per la prima volta, in Italia e a livello internazionale, stabilisce i requisiti di competenza, abilità e conoscenza, necessari affinché il Disaster Manager possa vedere riconosciuta la propria professione da organizzazioni di terza parte, come stabilito dalla Legge 4/2013.

Gli Enti locali e territoriali potranno far riferimento a questa norma per potersi avvalere di professionisti qualificati con percorsi certi che potranno essere avviati all'interno degli Enti stessi anche in virtù della recente introduzione del D.lgs.

1/2018 che, per quanto riguarda le competenze in capo ai Comuni, riporta all'art. 6:

“Le autorità territoriali di protezione civile sono responsabili, con riferimento agli ambiti di governo e alle funzioni di competenza e nel rispetto delle vigenti normative in materia:



- lettera d) dell'articolazione delle strutture organizzative preposte all'esercizio delle funzioni di protezione civile e dell'attribuzione, alle medesime strutture, di personale adeguato e munito di specifiche professionalità, anche con riferimento alle attività di presidio delle sale operative, della rete dei centri funzionali nonché allo svolgimento delle attività dei presidi territoriali;
- lettera e) della disciplina di procedure e modalità di organizzazione dell'azione amministrativa delle strutture e degli enti afferenti alle rispettive

amministrazioni, peculiari e semplificate al fine di assicurarne la prontezza operativa e di risposta in occasione o in vista degli eventi di cui all'articolo 2”.

Lo sviluppo di questo tipo di approccio metodologico è materia di studio nell'ambito del Corso di Laurea in Sicurezza e cooperazione



internazionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Sassari. Numerosi studenti hanno già avuto modo di tradurre in studi di fattibilità tale metodologia, come per esempio la tesi di laurea<sup>6</sup> presentata dai laureandi Linda Sulis e Simone Solinas che, grazie alla fattiva collaborazione del Comune di Bosa (SS), hanno sviluppato un modello di studio per ridefinire la pianificazione di protezione civile del Comune. Dal Piano Mercurio<sup>7</sup> dei primi anni ottanta alla prevenzione non strutturale dei giorni nostri per tragguardare la pianificazione del futuro attraverso i principi del project management.

## • Note

<sup>1</sup> [www.educalindo.com](http://www.educalindo.com)

<sup>2</sup> <https://www.gazzettaufficiale.it/dettaglio/codici/protezioneCivile>

<sup>3</sup> Laura Benetti - Pianificare, programmare, controllare.

<sup>4</sup> Centro didattico Google Workspace.

<sup>5</sup> <http://www.protezionecivile.gov.it/servizio-nazionale/attivita/prevenzione/piano-protezione-civile/mappa-piani-comunali>

<sup>6</sup> <https://www.uniss.it/search/google/comune%20di%20bosa>

<sup>7</sup> [http://www.protezionecivileonline.it/public/index.php?option=com\\_content&view=article&id=63&Itemid=72](http://www.protezionecivileonline.it/public/index.php?option=com_content&view=article&id=63&Itemid=72)

## • Riferimenti bibliografici

Project management - Change formazione, Firenze

Stefano Giordani - Modelli per la gestione di sistemi complessi

Marco Decandia - Dispense di project management

Basi di Project Management – ISIPM Istituto Italiano di Project Management

Eugenio Rambaldi - Il project management

## • Sitografia

Laura Benetti - Pianificare, programmare, controllare

Centro didattico Google Workspace  
<http://www.protezionecivile.gov.it/servizio-nazionale/attivita/prevenzione/piano-protezione-civile/mappa-piani-comunali>

<https://www.uniss.it/search/google/comune%20di%20bosa>

[http://www.protezionecivileonline.it/public/index.php?option=com\\_content&view=article&id=63&Itemid=72](http://www.protezionecivileonline.it/public/index.php?option=com_content&view=article&id=63&Itemid=72)

[www.educalindo.com](http://www.educalindo.com)

[http://www.protezionecivileonline.it/public/index.php?option=com\\_content&view=article&id=63&Itemid=72](http://www.protezionecivileonline.it/public/index.php?option=com_content&view=article&id=63&Itemid=72)