

# IL RUOLO DELLA PIANIFICAZIONE COMUNALE IN PROTEZIONE CIVILE: BUONE PRATICHE DEL MODELLO UMBRIA

**Roberto Raspa, Francesca Procacci, Lorenzo Marzolla, Claudia Cruciati, Claudio Monzi, Emma Padiglioni (1) Nicola Berni, Barbara Toccaceli, Federico Governatori Leonardi (2)**

(1) ANCI UMBRIA PROCIV – info@anciumbriaprociv.it

(2) REGIONE UMBRIA, Servizio Protezione Civile ed Emergenze – prociv@regione.umbria.it



Sappiamo bene come, in ambito Protezione Civile, il Sindaco e l’Ente locale abbiano sempre ricoperto un ruolo strategico. Il Sindaco, sia dalla storica Legge 225/92 che dal recente nuovo Codice della Protezione Civile, D. Lgs. 1/2018, è individuato come *prima autorità* di protezione civile e, quindi, primo riferimento per ogni cittadino, sia in “tempo di pace” che “in emergenza”.

Nel 2010 la Regione Umbria ha inaugurato il proprio Centro Regionale di Protezione Civile, concepito e realizzato a Foligno (PG) a seguito del sisma Umbria – Marche 1997, e dove sono confluite e implementate ulteriormente tutte le attività tecnico-operative di protezione civile, precedentemente gestite dalle sedi regionali a Perugia.

Già dal 2007, comunque, era stato concepito ed attivato un modello di lavoro volto alla valorizzazione delle attività di previsione e prevenzione, a cui sono state affiancate anche importanti risorse economiche di cui ai fondi POR-FESR 2007-2013: attivazione del Centro Funzionale regionale, sviluppo di una Sala Operativa Unica di Protezione Civile, realizzazione di un Piano Coordinato di Prevenzione Multirischio, studi di percezione dei rischi su campioni di popolazione, integrazione banche dati territoriali, stretto raccordo con ANCI UMBRIA per il potenziamento del raccordo Regione-Comuni, specialmente per quanto riguarda aspetti di pianificazione, supporto operativo, formazione. Mettere al centro le attività di protezione civile del Comune, infatti, nasceva dalla convinzione della struttura regionale competente in

materia di protezione civile che i migliori risultati si ottengono se le strutture comunali vengono coinvolte attivamente nell’articolato processo di pianificazione comunale di protezione civile, processo tutt’altro che assimilabile a mero adempimento burocratico. Il piano di emergenza (allora) e di protezione civile (dal 2018 ad oggi, prevedendo anche misure specifiche in materia di previsione, prevenzione e superamento dell’emergenza) è di fatto un articolato processo che, durante il suo sviluppo, deve essere in grado di armonizzare soggetti, procedure e risorse al fine di innalzare il livello di preparazione e di risposta che un determinato territorio può offrire al verificarsi di un evento. Come riportato nella proposta di Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri recante *“Indirizzi per la predisposizione dei piani di Protezione Civile ai diversi livelli territoriali”*, attualmente in fase di ratifica dalla Conferenza Unificata, la *“definizione dei piani di protezione civile comunale, al loro aggiornamento e alla relativa attuazione devono concorrere tutte le aree/settori dell’amministrazione comunale (ad esempio: urbanistica, settori tecnici, viabilità) sotto il coordinamento del Servizio comunale di protezione civile, ove esistente”*.

In Umbria, per meglio supportare queste attività così variegata e complesse, è nata nel 2016 “ANCI UMBRIA PROCIV”, dall’esigenza di ANCI Umbria di creare un’Associazione dei Comuni dell’Umbria dedicata esclusivamente alla protezione civile, quale strumento operativo per rendere ancora più efficace le già avviate attività dell’Ente, a supporto delle Amministrazioni locali umbre e della Regione

Umbria: aspetto chiave dell'approccio seguito è sempre stato quello di affiancare e supportare i Comuni umbri nel governare al meglio l'attività di pianificazione svolgendo il ruolo di "facilitatore di processo", senza mai sostituirsi integralmente al Comune. Un modello pertanto in grado di stimolare concretamente la crescita degli Enti Locali nel campo della protezione civile. Guardare quindi alla pianificazione di emergenza nella sua globalità,

Questa attività ha consentito di ottenere il risultato, per l'Umbria, di avere il 100% dei piani comunali realizzati e quasi tutti approvati dai Consigli Comunali dei rispettivi Enti. L'azione sinergica con la Regione Umbria si esplica anche nella partecipazione ai tavoli nazionali e ad un costante raccordo tecnico ed istituzionale che consente, ad esempio, di mantenere l'aderenza di quanto condotto agli scenari futuri

cartografici e topografici digitali. Nello specifico, vengono elaborate, Comune per Comune, delle carte di dettaglio che definiscono i rischi più importanti, come quello idraulico, idrogeologico e la suscettività agli incendi boschivi e d'interfaccia. All'interno degli scenari è possibile visualizzare quali sono le zone più vulnerabili, quelle che dovrebbero essere soggette a monitoraggio da parte del Comune e quelle dove si



Immagine n. 1: Centro Regionale Protezione Civile di Foligno (PG).

considerando aspetti tecnici della redazione del piano parallelamente a quelli connessi alla formazione, all'addestramento e alla divulgazione della cultura di protezione civile.

Entrando più nello specifico, Regione e ANCI Umbria Proxiv sono riusciti negli anni ad uniformare i piani multirischio per tutti i Comuni associati tramite delle linee guida regionali per i piani comunali multirischio adottate nel 2018 con specifica Deliberazione di Giunta Regionale.

di breve e medio termine in ambito normativo. Parallelamente molto lavoro è stato garantito nella riorganizzazione dei dati territoriali digitali degli elementi essenziali dei piani stessi, consentendo l'aggiornamento dei tematismi GIS (sistemi informativi geografici) che in futuro confluiranno nei sistemi di supporto alle decisioni sia regionali che nazionali. Infatti, una delle attività centrali, per una pianificazione territoriale efficace e aderente alla realtà, è l'elaborazione degli scenari di rischio presenti nel territorio, corredati da elaborati

dovrebbe intervenire mediante opere provvisorie o sostanziali per la messa in sicurezza dei punti critici segnalati. Tra le varie attività di pianificazione "coordinata", tra Regione e ANCI, spicca l'analisi della "Condizione Limite per l'emergenza" (C.L.E.) in relazione allo studio del rischio sismico. Nel 2019 è stata avviata anche un'attività specifica legata esclusivamente alle "aree di emergenza": dalla semplice individuazione, prevista nei piani, si è passati ad una progettazione di dettaglio di alcune aree a campione, mediante sopralluoghi congiunti tra

tecnico comunale, ANCI Umbria Proxiv e Regione Umbria.

Gli esiti di queste attività speditive vengono successivamente analizzati e utilizzati per predisporre un progetto di allestimento delle singole aree di emergenza. L'output prevede quindi una cartografia di dettaglio ed altri elementi georeferenziati utili a ridurre sensibilmente l'attività di *set-up* in caso di emergenza.

L'integrazione tra le attività di pianificazione su scale regionale e locale, nonché la fattiva collaborazione tra Regione e ANCI, come attesta l'esempio dell'Umbria, possono rappresentare fattori concreti di crescita di un sistema regionale di protezione civile che, in caso di emergenza, risponderà in maniera più pronta ed efficace.

Numerose le esperienze associate alla formazione di protezione civile rivolte ai tecnici comunali individuati come responsabili delle funzioni di supporto in caso di emergenza:

- una giornata informativa di presentazione del piano;
- una sessione di lavoro per posti di comando ("table top exercise");
- una simulazione su scala reale ("full scale exercise") mediante esercitazione che può essere svolta anche in termini di ambito territoriale o territorio vasto (quindi mediante il coinvolgimento di più Enti).

Il percorso formativo così strutturato continua a garantire il coinvolgimento attivo di funzionari, tecnici e amministratori comunali favorendo la sinergia con gli altri Soggetti, pubblici e privati, che a pieno titolo entrano nel processo di gestione delle emergenze comunali.

All'interno del filone formativo si annovera anche il supporto che ANCI Umbria Proxiv fornisce al territorio in termini di sensibilizzazione ai temi della prevenzione. Il progetto didattico su scala regionale "Alla Larga dai Pericoli - ALP" è promosso da ANCI Umbria Proxiv in collaborazione con la Regione Umbria oramai da molti anni. In tal senso i tecnici ANCI coordinano la predisposizione dei materiali didattici e la formazione dei Volontari che svolgono poi le attività presso le scuole. ALP si caratterizza come anello di congiunzione Scuola -



Immagine n.2: Sala Decisioni del Centro Regionale Protezione Civile di Foligno (PG)



Immagine n. 3: Attività di pianificazione tra Servizio Regionale Protezione Civile e ANCI Umbria Proxiv



Immagine n. 4: Attività formativa dei tecnici di ANCI Umbria Proxiv nelle sedi comunali.



Immagine n. 5: Attività divulgativa con bambini e bambine all'interno del progetto ALP.

Comune - Territorio (comunità educante) con l'obiettivo di accrescere la preparazione dei singoli Cittadini in termini di "Disaster Risk Reduction" - DRR.

Nel corso del 2019 è stata organizzata (ed effettuata nel mese di ottobre) l'esercitazione regionale "full scale" denominata "Gubbio si Esercita". Il piano comunale di protezione civile era stato da poco aggiornato secondo le linee guida regionali di pochi mesi prima e lo stesso era stato approvato in Consiglio Comunale. Erano stati condotti, inoltre, i sopralluoghi di dettaglio per redigere progetti specifici sull'allestimento di un'area di emergenza.

Tutte le attività legate alla realizzazione dell'esercitazione (progettazione, esecuzione e *follow-up*) hanno visto il coinvolgimento attivo delle componenti politica e tecnica del Comune di Gubbio, portando di fatto ad una revisione strutturata del piano comunale di protezione civile e delle attività ad esso connesse, attivando contestualmente un circolo virtuoso di miglioramento continuo, tipico del "project management".

Grazie al coordinamento tra ANCI Umbria Pro Civ e Regione Umbria è stato possibile individuare uno "standard del format esercitativo" consentendone la replicabilità su tutto il territorio regionale in ottica di



Immagine n. 7: Spettro di attività garantite dall'ANCI Umbria Pro Civ.

Si è deciso quindi di effettuare un test su scala reale impostando attività su differenti fronti:

- esercitazione all'interno del Centro Operativo Comunale destinata ai tecnici del Comune al fine di simulare azioni da mettere in campo su scenari predeterminati e afferenti al piano di emergenza;
- simulazioni di evacuazione di intere frazioni del Comune con il coinvolgimento diretto dei Cittadini chiamati a lasciare le proprie abitazioni per dirigersi presso le aree di attesa;
- momenti formativi/informativi per la cittadinanza sul rischio sismico a supporto e come estensione delle attività già svolte in aula con il progetto Alla Larga dai Pericoli;
- allestimento di aree di accoglienza, momenti formativi ed esercitativi per il Volontariato organizzato di protezione civile.

miglioramento complessivo del sistema di protezione civile: l'approccio umbro, legato ad una forte attenzione per tutto il territorio regionale (fatto anche per comuni piccolissimi e contesti montani ed isolati) ha permesso di razionalizzare ed ottimizzare le risorse disponibili garantendo un supporto trasversale a tutte le amministrazioni locali. Possiamo affermare, in conclusione, che il modello adottato in Umbria di sinergia tra Regione e ANCI possa rappresentare una buona pratica, in materia di protezione civile, per implementare quelle politiche di prevenzione non strutturale che il recente "Codice della Protezione Civile" tanto sottolinea in termini di importanza e centralità.

Immagine n. 6: Attivà esercitativa organizzata, in periodo pre-Covid (2019), da Regione Umbria e ANCI Umbria Pro Civ.