

LA GESTIONE DELLE EMERGENZE PIANIFICAZIONE DELLE EMERGENZE E COORDINAMENTO TRA GLI ENTI

MILANO 9 LUGLIO 2014

In attesa della
Seveso III



IL PROCESSO DI CONTROLLO DEI RISCHI RILEVANTI

INTERAZIONI

IMPIANTO



POPOLAZIONE



TERRITORIO

Il documento è proprietà Sindar S.r.l. e può essere utilizzato solo citando la fonte.

ATTORI E FASI DEL PROCESSO DI CONTROLLO

VALUTAZIONE	→	Gestore
VERIFICA	→	Autorità controllo
MIGLIORAMENTO	→	Gestore + Autorità
PIANIFICAZIONE	→	Provincia
EMERGENZA	→	Prefettura
INFORMAZIONE/ COMPATIBILITA'	→	Comune

ATTORI E FASI DEL PROCESSO DI CONTROLLO

- la **valutazione** assicura che i pericoli siano stati individuati e analizzati anche in termini quantitativi e le opportunità di miglioramento identificate;
- la **verifica** assicura che la valutazione del gestore sia stata condotta adeguatamente e la integra con la conoscenza del territorio e le sue esigenze;
- il **miglioramento** realizza gli interventi di prevenzione e protezione, sia sugli impianti che sul territorio, onde ridurre al minimo il rischio residuo;
- la **pianificazione delle emergenze** pone in grado di gestire il rischio residuo, minimizzando le conseguenze di incidenti, quella dello **sviluppo urbanistico** permette di gestire lo sviluppo armonico del territorio rispettando le diverse esigenze;
- l'**informazione** garantisce il “right-to-know” della popolazione e la pone in grado di agire per mettere in atto i necessari comportamenti di autoprotezione.

COMPETENZE

COMPETENZE SU SCALA PROVINCIALE

- PIANI DI EMERGENZA PROVINCIALI
- PIANI DI EMERGENZA ESTERNA
- PIANIFICAZIONE TERRITORIALE (PTCP)
- PIANIFICAZIONE PORTUALE

COMPETENZE SU SCALA COMUNALE

- INFORMAZIONE ALLA POPOLAZIONE
- PIANI DI EMERGENZA COMUNALI
- CONTROLLO URBANIZZAZIONE (RIR/PRG)

FUNZIONI

- Il **Dipartimento della Protezione Civile** definisce gli interventi e la struttura organizzativa necessari a fronteggiare gli eventi calamitosi, fornisce indicazioni necessarie al raggiungimento delle finalità di coordinamento operativo in materia di protezione civile e proposte di indirizzo e promozione.
- Alle **Regioni** spetta, sulla base degli indirizzi nazionali, la predisposizione di programmi di previsione, prevenzione ed attuazione degli interventi urgenti in caso di calamità e di quelli necessari a garantire il ritorno alle normali condizioni di vita. La regione formula gli indirizzi per la predisposizione dei piani provinciali di emergenza
- Le **Province** devono predisporre i piani provinciali d'emergenza e attuare le attività di previsione e prevenzione previste dai relativi piani regionali, oltre che vigilare sulla predisposizione di servizi urgenti, anche di natura tecnica, da parte delle strutture provinciali di protezione civile.

FUNZIONI

- Ai **Comuni** sono attribuite, nell'ambito territoriale e intercomunale di competenza, funzioni analoghe a quelle conferite alle amministrazioni provinciali e il compito di attivare i primi soccorsi necessari a fronteggiare l'emergenza.
- Il **Prefetto**, al verificarsi di un evento calamitoso, deve svolgere una funzione di "cerniera" con le risorse in campo degli altri enti pubblici attivando, secondo quanto pianificato in sede locale dai competenti enti territoriali, tutti i mezzi ed i poteri di competenza statale. In situazioni di emergenza è soltanto il prefetto che in sede locale, quale rappresentante del Governo, è legittimato ad assumere iniziative straordinarie, in attesa di eventuali successive ordinanze di protezione civile.

I PIANI DI EMERGENZA PROVINCIALI E COMUNALI

I PIANI PROVINCIALI

- Secondo l'art. 13 della L.225/92 ("Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile") "Le **province**, sulla base delle competenze ad esse attribuite dagli articoli 14 e 15 della legge 8 giugno 1990, n. 142, partecipano **all'organizzazione ed all'attuazione del Servizio nazionale della protezione civile**, assicurando lo svolgimento dei compiti relativi alla rilevazione, alla raccolta ed all'elaborazione dei dati interessanti la protezione civile, alla predisposizione di programmi provinciali di previsione e prevenzione e alla loro realizzazione, in armonia con i programmi nazionali e regionali".
- Il D.lgs.112/98 attribuisce alle province funzioni di organizzazione delle attività di **previsione e prevenzione** a livello provinciale, oltre al compito di "predisporre il **piano di emergenza provinciale**, sulla base degli indirizzi regionali".

CRITERI METODOLOGICI E NORMATIVA DI RIFERIMENTO

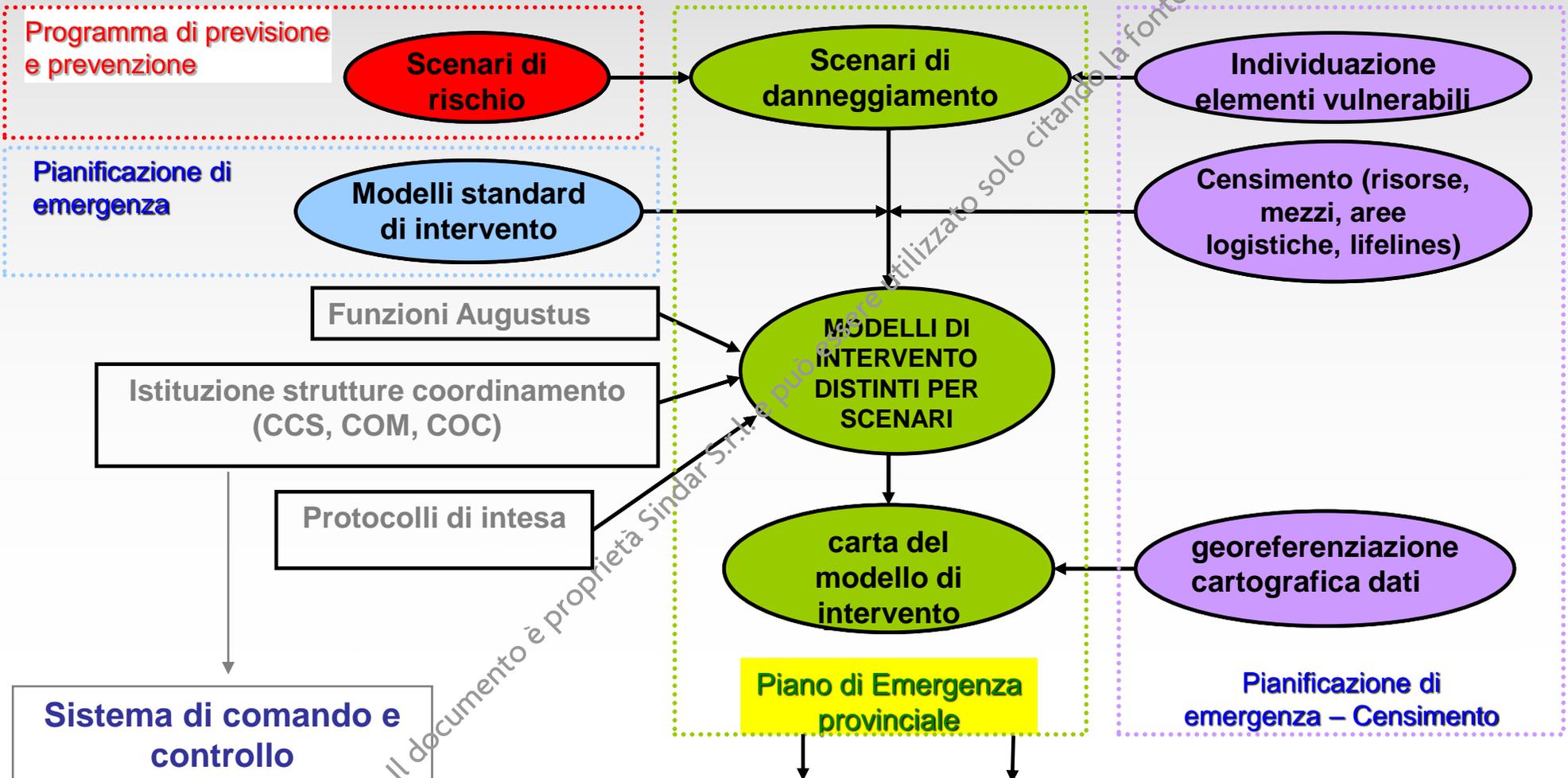
CRITERI METODOLOGICI

- Il Metodo Augustus
- Linee Guida regionali (es. Regione Lombardia)

NORMATIVA IN MATERIA DI PROTEZIONE CIVILE

- Normativa nazionale e regionale
- Linee Guida nazionali (metodo Augustus)
- Linee Guida regionali

ELEMENTI COSTITUTIVI



L'INTERAZIONE TRA PROGRAMMAZIONE PROVINCIALE E COMUNALE

- La pianificazione è delineata e distribuita su due livelli di governo, il Comune e la Provincia, e non esclude, ma anzi necessita di un'attività svolta all'unisono in “tempo di pace” che è il presupposto per un'efficiente e puntuale gestione dell'emergenza.
- Il **Piano di Emergenza Comunale** si coordina con quello Provinciale e con quello Intercomunale, dove predisposto, dettagliando a livello locale la conoscenza dei rischi presenti sul territorio, le procedure di emergenza, differenziate per scenario di rischio.
- Il Piano di Emergenza Comunale integra a livello locale di protezione civile le risultanze del Piano di Emergenza Esterno, se redatto, nel caso della presenza di attività classificate a rischio di incidente rilevante sul territorio.

IL PIANO DI EMERGENZA COMUNALE E INTERCOMUNALE

- Il piano di emergenza di protezione civile è uno strumento di prevenzione di cui il Sindaco ha il «diritto-dovere» di dotarsi.
- Rappresenta l'insieme delle azioni che le diverse strutture di protezione civile, a livello comunale, sovracomunale e di volontariato, realizzano per fronteggiare l'approssimarsi o il verificarsi di un evento tale da determinare una situazione di emergenza.
- **Scopo:** organizzazione delle procedure di emergenza, dell'attività di monitoraggio del territorio e dell'assistenza alla popolazione, partendo dall'analisi delle problematiche esistenti sul territorio.
- Si intende lo studio dei fenomeni, naturali e non, che sono da considerarsi potenziali fonti di pericolo per la struttura sociale e il territorio.

IL PIANO DI EMERGENZA COMUNALE E INTERCOMUNALE

- La definizione degli **scenari di danneggiamento** è la prima attività da svolgere. Gli scenari individuati devono essere correlati agli elementi vulnerabili presenti sul territorio.
- SCENARI DI EVENTO -> SCENARI DI DANNEGGIAMENTO
- Il passaggio successivo consiste nella definizione di **modelli di intervento specifici** per ciascuna tipologia degli scenari individuati
- Il modello di intervento si completa poi con la rappresentazione cartografica di tutti i dati derivanti dal processo di pianificazione (carta dei modelli di intervento).
- L'insieme dei modelli di intervento così costituiti e degli elaborati grafici a corredo costituisce infine il Piano di Emergenza nel suo complesso.

SCENARI DI RISCHIO

Rischi di origine...

...naturale...

- alluvioni
- frane
- terremoti
- valanghe
- incendio boschivo
- eventi meteo eccezionali
- eruzioni vulcaniche
- ecc...



...o antropica

- siti industriali (aziende a rischio)
- trasporti merci pericolose
- infrastrutture energetiche
- traffico aereo
- emergenza aeroportuale
- impianti smaltimento rifiuti
- etc.



IL PIANO DI EMERGENZA E I RISCHI RILEVANTI

RISCHIO INDUSTRIALE o TECNOLOGICO

- La probabilità di causare un danno alla popolazione a seguito di un incidente nell'uso di sostanze pericolose in attività produttive

RISCHIO DI INCIDENTE RILEVANTE

- Il Rischio industriale connesso agli stabilimenti di cui agli art. 6 ed 8 di cui al D.Lgs. 334/99

IL PIANO DI EMERGENZA E I RISCHI RILEVANTI

TIPOLOGIA STABILIMENTI	MODALITÀ DI ACQUISIZIONE DELLE INFORMAZIONI
Stabilimenti di cui all'art. 8 D.Lgs. 334/99 con Istruttoria conclusa da parte dell'autorità di cui all'art. 21 D.Lgs. 334/99	Si acquisiscono le conclusioni dell'istruttoria
Stabilimenti di cui all'art. 8 D.Lgs. 334/99 con Istruttoria in corso	Si richiedono al gestore le informazioni estratte dal Rapporto di Sicurezza
Stabilimenti di cui agli art. 6 D.Lgs. 334/99	Si richiedono al gestore le informazioni

IL PIANO DI EMERGENZA ESTERNO

Pianificazione di emergenza

Direttiva	Evoluzione	Particolarità Italia
Seveso I (175/88)	Introduzione del <u>Piano di Emergenza Interno e Piano di Emergenza Esterno</u> . Inserimento del diritto di informazione delle persone .	
Seveso II (334/99)	Definizione dei contenuti minimi dei Piani di Emergenza Interni e Esterni. <u>Piani di Emergenza Esterni obbligatori per gli stabilimenti di soglia superiore</u> . Attenzione al controllo dell'urbanizzazione.	
Seveso II bis (238/05)	Estensione dell'obbligo di stesura dei Piani di Emergenza Esterna <u>anche agli stabilimenti di soglia inferiore</u> . Ulteriore attenzione al concetto di effetto domino e di aree ad elevata concentrazione di stabilimenti. Maggiore attenzione al controllo dell'urbanizzazione	Recepimento italiano ha previsto l'estensione del contenuto della Direttiva <u>anche ai Porti commerciali</u> oltre che a quelli industriali e petroliferi <u>ove vi sia un'autorizzazione a detenere e movimentare sostanze pericolose</u> ex Allegato I del D.Lgs. 334/99.

PIANI DI EMERGENZA ESTERNI

Art. 20 D.Lgs. 334/99, Obblighi del Prefetto:

- Redazione del piano di emergenza esterno (di stabilimento o d'area) secondo i contenuti minimi indicati in all. IV
- Consultazione della popolazione
- Sperimentazione
- Aggiornamento almeno triennale

PIANI DI EMERGENZA ESTERNI

- Il piano deve essere elaborato tenendo conto almeno delle indicazioni di cui all'allegato IV, punto 2, ed essere elaborato allo scopo di:
 - controllare e circoscrivere gli incidenti in modo da minimizzarne gli effetti e limitarne i danni per l'uomo, per l'ambiente e per i beni;
 - mettere in atto le misure necessarie per proteggere l'uomo e l'ambiente dalle conseguenze di incidenti rilevanti;
 - informare adeguatamente la popolazione e le autorità locali competenti;
 - provvedere sulla base delle disposizioni vigenti al ripristino e al disinquinamento dell'ambiente dopo un incidente rilevante.

RIFERIMENTO NORMATIVO

Il **Piano di Emergenza Esterno** risponde ai requisiti di cui al **D.P.C.M. 25 febbraio 2005** “Linee guida per la pianificazione dell'emergenza esterna degli stabilimenti industriali a rischio di incidente rilevante”

OBIETTIVO

fornire gli elementi essenziali per redigere un **piano** funzionale per **organizzare una risposta efficace a** una **emergenza** causata da un **incidente rilevante** che si sviluppi **su un territorio antropizzato**.

REQUISITI MINIMI

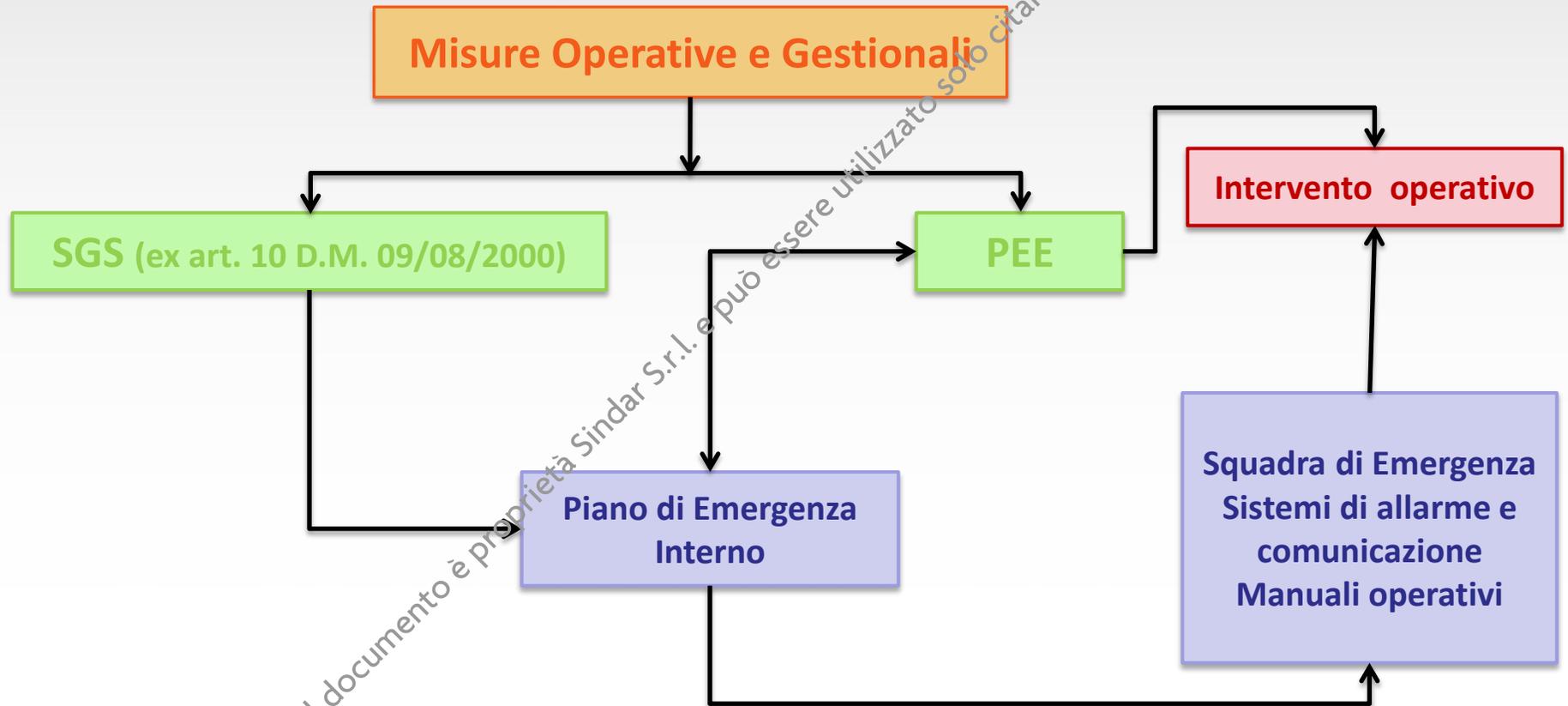
1. Analisi della vulnerabilità del territorio
2. Individuazione scenari incidentali
3. Definizione modelli di intervento per tipologia di scenario incidentale
4. Tipologia di allarmi
5. Informazione alla popolazione

SCHEMA DI PIANO D'EMERGENZA ESTERNO (PEE) DEGLI STABILIMENTI INDUSTRIALI DI CUI DEL D.LGS. 334/1999

INTERAZIONE CON PEI E SGS

Sistema di Gestione della Sicurezza

Piano di emergenza Interno e Esterno



Il documento è proprietà Sindar S.r.l. e può essere utilizzato solo citando la fonte.

Piano di Emergenza Interno

art.11 comma 2 del D. Lgs. 334/99 s.m.i.

 Il **P**iano di **E**mergenza **I**nterno deve contenere almeno le informazioni di cui all'allegato IV, punto 1, ed è predisposto allo scopo di:

- **controllare e circoscrivere gli incidenti** in modo da minimizzarne gli effetti e limitarne i danni per l'uomo, per l'ambiente e per le cose;
- **mettere in atto le misure** necessarie **per proteggere** l'uomo e l'ambiente dalle conseguenze di incidenti rilevanti;
- **informare** adeguatamente i lavoratori e le autorità locali competenti;
- **provvedere al ripristino e al disinquinamento** dell'ambiente dopo un incidente rilevante.

Piano di Emergenza Interno

art. 11 comma 3 del D. Lgs. 334/9 s.m.i.

Il Piano di Emergenza Interno deve essere **riesaminato**, **sperimentato** e, se necessario, **riveduto ed aggiornato** dal gestore, previa consultazione del personale che lavora nello stabilimento, ivi compreso il personale di imprese subappaltatrici a lungo termine, **ad intervalli appropriati**, e, comunque, **non superiori a tre anni**. La revisione deve tenere conto dei cambiamenti avvenuti nello stabilimento e nei servizi di emergenza, dei progressi tecnici e delle nuove conoscenze in merito alle misure da adottare in caso di incidente rilevante.

D.M. 22/05/2009

n° 138

Pianificazione dell'Emergenza dello Stabilimento

Il **Piano di Emergenza Interno di Stabilimento** contiene tutti gli scenari incidentali credibili che derivano dall'analisi di rischio dello stabilimento sviluppata nel Rapporto di Sicurezza esteso ai sensi dell'art. 8 del D.Lgs. 334/99 s.m.i. o nel Documento di valutazione dei rischi dello stabilimento ai sensi degli artt. 6 e 7 del D.Lgs. 334/99 s.m.i..

Il **Piano di Emergenza Interno**, dunque, rappresenta una procedura operativa di gestione delle casistiche incidentali anzidette.

CRITICITÀ RISCONTRATE NELLA PIANIFICAZIONE DI EMERGENZA

PIANIFICAZIONE DI EMERGENZA

- L'aggiornamento dei PEI è spesso ancora scollegato dal SGS e dal RdS
- Sarebbe opportuno sviluppare schede di intervento condivise relative a specifiche situazioni di emergenza. Tali schede dovrebbero garantire i contenuti minimi ed essenziali per una gestione in sicurezza di scenari incidentali ipotizzabili.
- Le esercitazioni parimenti non sono a regime
- L'aggiornamento dei PEE è faticoso

PIANIFICAZIONE DI EMERGENZA

- In genere manca un coordinamento tra PEE e Piani Emergenza Provinciali
- Il PEE in genere non si interfaccia con il Piano di Emergenza Comunale
- E' migliorato invece il coordinamento tra PEE ed Istruttoria, ma non nelle tempistiche
- Mancano PEE di sito
- Per gli art. 6 i PEE sono ancora indietro
- Il trasporto interno viene analizzato random

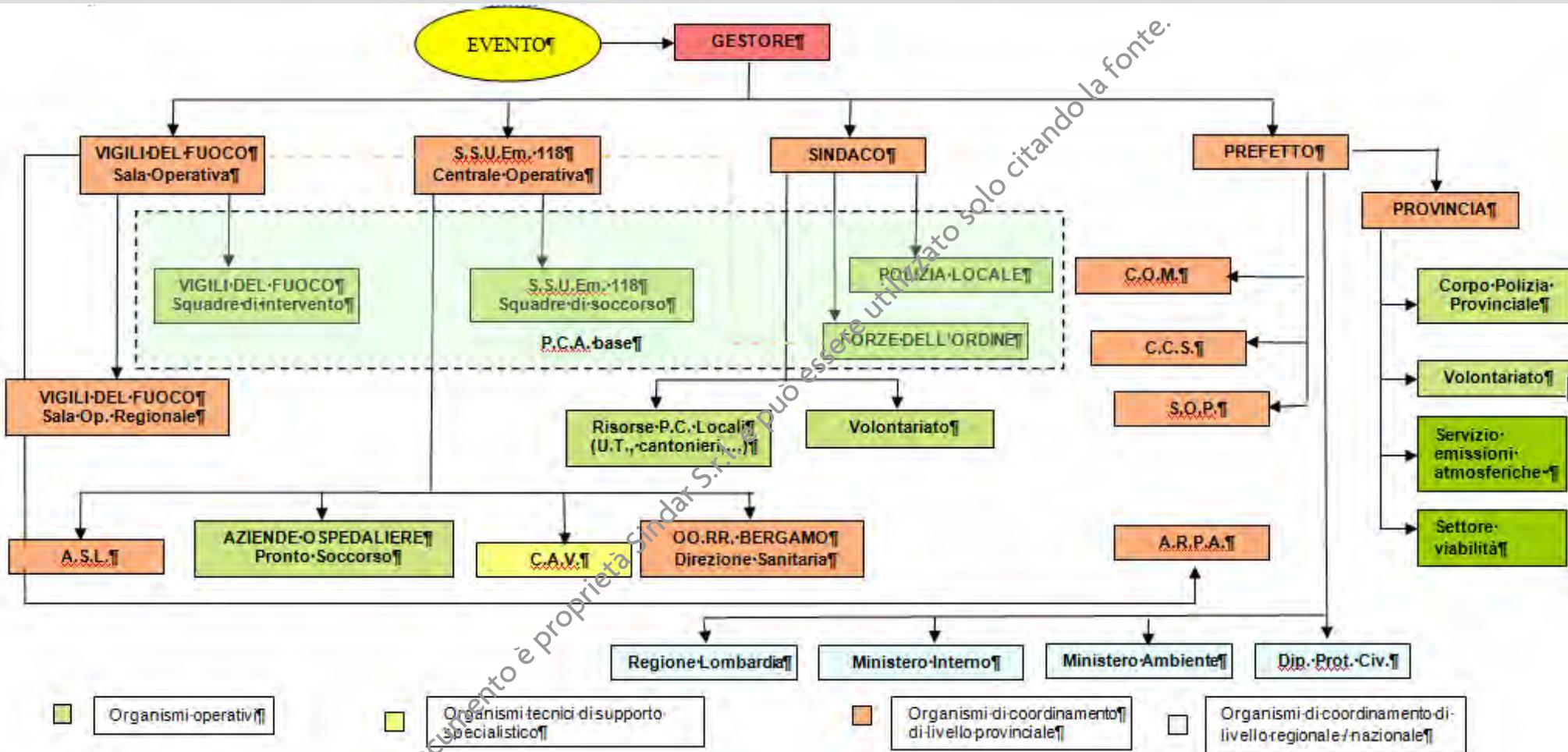
PIANIFICAZIONE INTEGRATA

- ESEMPIO DI MODELLO DI INTERVENTO INTEGRATO PER RISCHIO INDUSTRIALE

Il documento è proprietà Sindar S.r.l. e può essere utilizzato solo citando la fonte.

Modello Organizzativo di Intervento ENTI E CORRELAZIONI

Pianificazione integrata



Il documento è proprietà SINDAR S.p.A. e può essere utilizzato solo citando la fonte.

ALTRI STRUMENTI DI PIANIFICAZIONE DEI RISCHI

PIANIFICAZIONE DI EMERGENZA E PIANIFICAZIONE TERRITORIALE

PIANIFICAZIONE TERRITORIALE

- Il dettato comunitario richiede esplicitamente alle Autorità competenti dei diversi Stati europei di adottare “**politiche in materia di controllo dell’urbanizzazione, destinazione e utilizzazione dei suoli e/o altre politiche pertinenti**” compatibili con la prevenzione e la limitazione delle conseguenze degli incidenti rilevanti, recepito nel D.Lgs. 334/99, articolo 14 (controllo dell’urbanizzazione).
- Il decreto applicativo DM 9 maggio 2001 in relazione alla presenza di stabilimenti a rischio d'incidente rilevante, ha come obiettivo la verifica e la ricerca della compatibilità tra l'urbanizzazione e la presenza degli stabilimenti stessi.

PIANIFICAZIONE TERRITORIALE

- In base all'Elaborato Tecnico il Comune si esprime fornendo un parere di compatibilità motivata per qualsiasi modifica del territorio, comportante l'autorizzazione di:
 - insediamenti di **stabilimenti nuovi**;
 - **modifiche degli stabilimenti** che potrebbero costituire aggravio del preesistente livello di rischio;
 - **nuovi insediamenti o infrastrutture** attorno agli stabilimenti esistenti, quali ad esempio, vie di comunicazione, luoghi frequentati dal pubblico, zone residenziali, qualora l'ubicazione o l'insediamento o l'infrastruttura possono aggravare il rischio o le conseguenze di un incidente rilevante.

FASI OPERATIVE

1. Identificazione degli elementi **TERRITORIALI AMBIENTALI** e **INFRASTRUTTURALI** vulnerabili presenti nel contesto territoriale in cui ricade lo stabilimento esistente o in progetto
2. Determinazione delle **aree di danno** generate dallo stabilimento e individuate nel documento di analisi dei rischi aziendale
3. **VALUTAZIONE DELLA COMPATIBILITÀ** territoriale, ambientale e infrastrutturale

PIANO TERRITORIALE DI COORDINAMENTO

- L'Elaborato tecnico dovrebbe essere collegato al Piano Territoriale di Coordinamento (**PTCP**), ai sensi dell'articolo 20 del Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n.267, nell'ambito della determinazione degli assetti generali del territorio.
- Il Piano territoriale di coordinamento deve tendere a riportare a coerenza, in termini di **pianificazione sovracomunale**, le interazioni tra stabilimenti, destinazioni del territorio e localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione.
- Nel caso di pianificazioni di area vasta occorre, pertanto, individuare e definire i rapporti tra localizzazione degli stabilimenti e limiti amministrativi di competenza comunale, in particolare nelle situazioni in cui gli stabilimenti sono collocati in prossimità dei confini amministrativi comunali e comportano un allargamento dei fattori di rischio sui comuni limitrofi.

CRITICITÀ RISCONTRATE NELLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE

PIANIFICAZIONE TERRITORIALE

- L'art. 14 ha trovato attuazione nel DM 9/5/2001, con una buona applicazione su scala comunale, ma non provinciale
- Spesso si privilegia la riduzione formale degli impatti e degli incidenti,
- Manca un monitoraggio sistematico dello stato di applicazione
- Il protrarsi delle istruttorie ha generato ritardo nella pianificazione
- I comuni sono impreparati, in particolare quelli piccoli
- La norma ha interpretazioni non univoche
- Manca una effettiva gestione delle variazioni nel territorio
- L'applicazione di norme regionali talvolta ha portato disuniformità

EFFETTO DOMINO ED AREE AD ELEVATA CONCENTRAZIONE

AREE A ELEVATA CONCENTRAZIONE

- Manca un decreto attuativo per definire i criteri per analizzare l'effetto Domino (art. 12)
- L'art 13 comma 2 prevede l'emanazione di un decreto per l'individuazione e la perimetrazione delle aree ad elevata concentrazione di stabilimenti pericolosi

Il documento è proprietà SINDAR. Non può essere utilizzato solo citando la fonte.

PIANIFICAZIONE DI EMERGENZA E PIANIFICAZIONE PORTUALE

PIANIFICAZIONE PORTUALE

- IL DM 293 del 16/05/2001 prevede che in presenza di stabilimenti a rischio di incidente rilevante l'Autorità Portuale rediga il **Rapporto integrato di Sicurezza Portuale** (RISP)
- Il RISP si coordina con il **Piano Regolatore Portuale** (PRP)
- Viene redatto inoltre Il **Piano di Emergenza Portuale** (PEP)

Il documento è proprietà Sindar S.r.l. e può essere utilizzato solo citando la fonte.

CRITICITÀ RISCONTRATE NELLA PIANIFICAZIONE PORTUALE

PORTI INDUSTRIALI

- IL DM 293 del 16/05/2001 è applicato con notevole disuniformità sul territorio nazionale e manca una chiara definizione dell'ambito a cui applicarlo
- Esiste un'ambiguità di fondo se vada inteso come stesura di un RdS del Porto o uno strumento di pianificazione dello stesso
- Occorre precisare il rapporto che intercorre con il PRP
- Non è stato esplicitato come valutare i rischi, se con strumenti di analisi rischio d'area oppure di pianificazione territoriale.
- L'analisi degli incidenti nel trasporto non è esplicitata
- Occorre definire bene le competenze di chi fa e controlla il PE portuale?

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

PIANIFICAZIONE DEI RISCHI

- Gli strumenti per la gestione della Pianificazione dei rischi ed in particolare dei Rischi rilevanti sono svariati e complessi
- Il loro funzionamento è una garanzia per la minimizzazione dei rischi nei confronti del territorio in cui intervengono
- È necessario un forte coordinamento dei diversi strumenti e tra gli attori che li gestiscono
- Sono parimenti fondamentali regole chiare per la loro attuazione

GRAZIE PER L'ATTENZIONE
EDOARDO GALATOLA

