

Attività di analisi della Condizione Limite per l’Emergenza (CLE) e recepimento da parte delle Regioni/PA

Uno degli aspetti qualificanti delle ordinanze di attuazione dell’articolo 11 della legge 77/2009 è rappresentato dall’individuazione della microzonazione sismica (MS) come strumento chiave per l’avvio di una strategia di mitigazione del rischio sismico del territorio, a scala comunale.

Con i finanziamenti della seconda annualità (OPCM 4007/2012) viene introdotta l’analisi della Condizione Limite per l’Emergenza (CLE) con lo scopo di analizzare i principali elementi fisici del sistema di gestione delle emergenze (edifici strategici, aree di emergenza e infrastrutture di collegamento) già definiti nel piano di protezione civile al fine di assicurare l’operatività del sistema stesso dopo il terremoto.

Tale analisi costituisce un primo strumento finalizzato all’integrazione degli interventi sul territorio per la mitigazione del rischio sismico a scala comunale e riguarda l’attività di verifica dei sistemi di gestione dell’emergenza, intesi come insiemi di elementi fisici (edifici strategici, aree di emergenza, infrastrutture di connessione e accessibilità).

Tra le diverse condizioni limite definibili per gli insediamenti urbani, la CLE corrisponde a quella condizione per cui, a seguito di un evento sismico, l’insediamento urbano nel suo complesso subisce danni fisici e funzionali tali da condurre all’interruzione di quasi tutte le funzioni urbane presenti, compresa la residenza. L’insediamento urbano conserva comunque la funzionalità della maggior parte delle funzioni strategiche per l’emergenza e la loro connessione ed accessibilità rispetto al contesto territoriale.¹

L’analisi della CLE viene condotta in concomitanza o a seguito degli studi di MS e, come per questi ultimi, devono essere seguite modalità di rilevamento e archiviazione secondo specifici Standard (Standard di rappresentazione e archiviazione informatica. Analisi della Condizione Limite per l’Emergenza - CLE).

Per l’analisi della CLE di uno specifico insediamento è indispensabile innanzitutto identificare:

- le strutture finalizzate alla gestione dell’emergenza;
- il sistema di interconnessione fra tali strutture e il sistema di accessibilità rispetto al contesto territoriale.

Obiettivo dell’analisi della CLE è di avere il quadro generale di funzionamento dell’insediamento urbano per la gestione dell’emergenza sismica, anche in relazione al contesto territoriale.

In funzione di tale obiettivo, sia per le strutture finalizzate alla gestione dell’emergenza sia per il sistema di interconnessione e accessibilità, è necessario acquisire le informazioni minime indispensabili per la loro valutazione. A tal fine sono state predisposte 5 Schede specifiche di rilevamento (Edifici strategici, Aree di Emergenza, infrastrutture di Accessibilità/Connessione, Aggregati Strutturali, Unità Strutturali), approvate dalla Commissione Tecnica di supporto alla microzonazione sismica e all’analisi della CLE ed emanate con decreto del Capo Dipartimento della protezione civile. Un apposito software in libera distribuzione (SoftCLE) facilita le attività di inserimento dati.

Le Schede così predisposte implicitamente verificano tale sistema di gestione dell’emergenza, nell’accezione sopra esplicitata, sostanzialmente basato sull’identificazione di manufatti con diversi ruoli. Da una parte l’espletamento di funzioni di gestione (le funzioni strategiche), dall’altra l’accessibilità generale al sistema fisico dove sono espletate tali funzioni.

Le Schede sono strutturate in maniera tale da costituire un primo livello conoscitivo (livello 1) del sistema, in cui rientrano alcune conoscenze di base prevalentemente di tipo qualitativo. Per ogni tipo di Scheda vengono raccolte informazioni generali, dati di esposizione, di vulnerabilità e dati in cui si considera il rapporto con la morfologia del terreno e con la microzonazione sismica. In altri termini vengono rilevati dati ritenuti fondamentali per un primo approccio valutativo in termini di rischio.

Dalla lettura delle Schede si evince che il campo di rilevamento informativo è limitato alle caratteristiche fisiche e di uso dei manufatti, escludendo informazioni riguardanti il modello organizzativo e le componenti funzionali di servizio (impianti di vario tipo) e di approvvigionamento.

Oltre alle Schede, la cartografia costituisce il supporto di base per effettuare l’analisi della CLE. Vengono rilevate le caratteristiche principali, le relazioni nello specifico insediamento considerato, identificando, inoltre, i principali fattori di criticità potenziale che possono influire sulle prestazioni. Tutte le informazioni rilevate attraverso le Schede costituiscono la base conoscitiva minima per effettuare valutazioni del sistema di emergenza, nonché dei possibili percorsi di approfondimento e “diagnosi” finalizzate al miglioramento del sistema stesso.

¹ Articolo 18, comma 2, OPCM 4007/2012.

L'analisi della CLE deve essere intesa come strumento di "verifica" di alcuni elementi fisici del sistema di gestione dell'emergenza già individuato nel piano di protezione civile e non può in alcun modo essere sostitutiva del piano stesso, in particolar modo nell'individuazione dei siti e delle strutture strategiche di gestione delle emergenze.

In tal senso, nel processo di individuazione del sistema di gestione dell'emergenza, l'esecuzione dell'analisi della CLE e il relativo recepimento in termini urbanistici, possono essere fasi di un iter virtuoso che l'amministrazione comunale adotta nell'ambito delle attività tecniche e di protezione civile di propria competenza.

Ove non fosse disponibile un piano di protezione civile comunale o provinciale, o altro elaborato prodotto per fini di protezione civile (piani stralcio o speditivi di protezione civile), deve essere avviata dall'Amministrazione comunale una contestuale attività di pianificazione tenendo conto dei molteplici fattori che condizionano scelte proprie del processo pianificatorio.

Come noto, tale attività deve prevedere l'individuazione degli elementi necessari alla gestione dell'emergenza, tenendo conto non solo delle caratteristiche fisiche e strutturali degli stessi, ma anche delle molteplici caratteristiche funzionali che garantiscono l'efficacia della gestione delle emergenze. Tutto ciò attraverso un processo di condivisione e partecipazione nelle attività di pianificazione dell'emergenza tra i soggetti istituzionali e gli altri soggetti coinvolti a livello territoriale.

L'OPCM 4007 prevede che le Regioni recepiscano nella pianificazione quanto ottenuto attraverso l'analisi della CLE, così come sono stati recepiti gli studi di MS in attuazione di quanto previsto nella precedente OPCM 3907, anche coordinandosi con gli altri uffici regionali competenti sulla materia.

Tali recepimenti non costituiscono un impatto rilevante nella pianificazione generale e soprattutto in quella di emergenza. Infatti, poiché presupposto dell'analisi della CLE è il sostanziale rilevamento di quanto già definito in tali piani (edifici strategici e aree di emergenza), il successivo recepimento può costituire una mera condizione tautologica. Ove l'analisi della CLE portasse alla luce eventuali incongruenze nelle scelte effettuate nella pianificazione dovranno essere valutate dall'Amministrazione competente e potranno essere valutate eventuali azioni conseguenti (ad esempio: nuove indicazioni di piano, priorità di intervento, normative e indicazioni specifiche su usi e trasformazioni ammissibili).

La valutazione del sistema di gestione dell'emergenza, e cioè l'attività conseguente all'analisi della CLE, consentirà di esprimere un giudizio basato sul confronto tra lo stato attuale e le prestazioni richieste al sistema nel suo complesso (attraverso valutazioni riferibili a singoli elementi, alle loro relazioni con il contesto urbanistico e alle condizioni di criticità). La valutazione della "distanza" tra condizione rilevata del sistema di emergenza e condizione di progetto prevista attraverso il piano, rappresenta l'obiettivo finale dell'analisi proposta e presuppone anche valutazioni di tipo sistemico (attraverso cui valutare se la crisi di un elemento conduce o meno alla crisi dell'intero sistema).

Alla luce delle sopraesposte considerazioni le Regioni e Province autonome, nell'ambito della Commissione Speciale PC della conferenza delle Regioni e delle Province Autonome approvano le seguenti raccomandazioni:

- l'analisi della CLE, come definita nell'OPCM 4007, può essere realizzata solo a seguito della predisposizione dei piani di emergenza e può essere utilizzata come sistema per analizzare il sistema di gestione dell'emergenza per le sole componenti fisiche relative agli edifici strategici, alle aree di emergenza e alle infrastrutture di collegamento e accessibilità fra questi elementi;
- l'analisi della CLE, una volta realizzata, deve essere recepita nella pianificazione dell'emergenza, come previsto nell'articolo 18 dell'OPCM 4007, nelle forme e nelle modalità definite dalle singole Regioni e Province Autonome in coerenza con la propria normativa;
- le strutture di protezione civile delle Regioni e delle Province Autonome promuovono la collaborazione intersettoriale con le strutture regionali e delle province autonome che stanno realizzando le analisi della CLE.

Roma, 12 marzo 2014