

## 8.8 Rischio da eventi a rilevante impatto locale



Questa classe di eventi riguarda scenari di rischio che possono venirsi a determinare principalmente (ma non solo) per motivi legati all'assembramento di un numero rilevante di persone (siano esse del posto, ovvero provenienti da fuori), in un periodo di tempo limitato ed in ambiti territoriali circoscritti, in ragione di eventi pubblici di varia natura, quali feste, manifestazioni di carattere politico, religioso, culturale, sportivo, sociale, ricreativo ecc., in grado di richiamare un numero elevato

di persone.

Per gli scenari di rischio che si vengono a configurare in tali circostanze, l'obiettivo delle attività di pianificazione e prevenzione è mirato alla salvaguardia ed all'incolumità della popolazione sia intervenuta all'evento che residente nel luogo. Le criticità che possono determinarsi in tali circostanze derivano sia dal **numero elevato di persone** che si vengono a trovare contemporaneamente in una determinata area e/o superficie, ovvero in ragione della conformazione del luogo di svolgimento dell'evento con particolare riferimento alle **vie di fuga e/o alle difficoltà di accesso dei mezzi di soccorso**, ovvero per entrambe le ragioni.

In tale ambito/scenario vanno dunque prese in considerazione le manifestazioni di qualunque natura o finalità, a prescindere dalla loro riconducibilità o meno a quelle che coinvolgono l'attivazione di competenze delle Commissioni di vigilanza sui pubblici spettacoli, e per le quali si rende necessario prevedere un surplus di attenzione e cautela, indipendentemente dalla loro tipologia e dall'affollamento.

Inoltre, anche alla luce di alcuni recenti accadimenti e delle esperienze maturate sul campo, nell'ambito del processo di governo e gestione delle pubbliche manifestazioni va operata una differente qualificazione e distinzione fra i diversi aspetti di cui lo scenario si compone ed in particolare:

- la safety, l'insieme dei dispositivi e delle misure strutturali a salvaguardia dell'incolumità delle persone, tipicamente riconducibile alle attività proprie della protezione civile, e
- la security, riguardante l'ordine e la sicurezza pubblica che deve necessariamente integrarsi con quello della safety che resta, in ogni caso, l'aspetto fondamentale ed imprescindibile per quanto attiene le attività di pianificazione e gestione dell'evento stesso.

Quanto già previsto dalle disposizioni vigenti in materia di salvaguardia dell'incolumità delle persone e protezione civile (ivi comprese le competenze diversamente attribuite dalla disposizioni



vigenti ai diversi soggetti istituzionali preposti), anche in termini di valutazione preventiva riguardo il venirsi a configurare di uno specifico scenario di rischio, va necessariamente integrato e letto alla luce delle nuove e recenti disposizioni in materia di sicurezza urbana fra cui quella del Capo della Polizia del 07/06/2017 e del Capo del Dipartimento dei Vigili del Fuoco del 19/06/2017, nonché di eventuali nuove ed ulteriori disposizioni che dovessero intervenire sull'argomento.

In particolare, **l'aspetto afferente all'ambito proprio delle attività di Protezione Civile riguarda principalmente quello della safety**, intesa come **l'insieme dei presidi di sicurezza preventiva, attinenti a dispositivi e misure strutturali a salvaguardia dell'incolumità delle persone**. Esula invece da tale ambito (ma con il quale deve necessariamente integrarsi) quello della security, che invece interessa i servizi di ordine e sicurezza pubblica afferente alle attività di pubblica sicurezza, legate al particolare evento.

In tale ottica, a margine delle possibili ipotesi di rischio correlate a *minacce di tipo non convenzionale*, vanno sempre approfonditi alcuni particolari aspetti relativi all'evento in programma e, in particolare:

- la previsione e la definizione del numero dei partecipanti all'evento e del massimo affollamento consentito nei luoghi di concentrazione del pubblico;
- le modalità di distribuzione e di sistemazione del pubblico nelle aree ad esso riservate, principalmente per le manifestazioni di carattere statico;
- il dimensionamento delle vie di esodo e loro facile individuazione da parte del pubblico, da comunicarsi in caso di emergenza anche con mezzi di diffusione visiva/sonora.

Gli eventi inquadrabili come *"a rilevante impatto locale"* che possono interessare il territorio comunale, possono essere sia di natura del tutto estemporanea (non programmati/calendarizzati) e quindi *"una tantum"*, ovvero possono essere anche a carattere ricorrente nel tempo (pluriennali, annuali, mensili). Tra gli eventi più significativi a carattere ricorrente che interessano la città e che potrebbero configurarsi come *Eventi a rilevante impatto locale*, si possono citare, a titolo del tutto esemplificativo:

- **Festeggiamenti in onore dei Santi Patroni di Lecce Oronzo, Giusto e Fortunato** (24-26 agosto). *Per le attività di gestione e controllo delle vie di fuga e per l'informazione alla popolazione sono impegnate almeno 120 unità di volontari oltre al coordinamento.*
- **Festività natalizie** (gg. 14). *Per le attività di gestione e controllo delle viabilità pedonale del centro storico sono impegnate almeno 250 unità di volontari oltre al coordinamento.*
- **Notte della Taranta – Concertone**. *Per le attività di gestione e controllo delle vie di fuga e per l'informazione alla popolazione sono impegnate almeno 50 unità di volontari oltre al coordinamento.*

Vi è la possibilità, inoltre, che la stessa Amministrazione o soggetti diversi (sia pubblici che privati) promuovano sul territorio comunale eventi che possono avere un particolare impatto sulla città, in maniera non ricorrente o calendarizzata, ma che per la complessità, estensione, durata, numero dei partecipanti e luogo di svolgimento possa risultare comunque *"a rilevante impatto locale"*,



anche in misura maggiore di quelle a carattere ricorrente. Pertanto, l'Amministrazione Comunale dovrà provvedere caso per caso a valutare se l'evento in programma, sia da ritenersi "a rilevante impatto locale" con la necessità di provvedere all'attivazione delle procedure di cui al presente Piano.

Più in generale dovrà essere ritenuto, anche alla luce delle considerazioni finora effettuate, *Evento a rilevante impatto locale ai sensi della Direttiva PCM del 9 novembre 2012 "Indirizzi operativi per assicurare l'unitaria partecipazione delle organizzazioni di volontariato all'attività di protezione civile"*, **qualsiasi evento che, seppur circoscritto al territorio di un solo comune, o di sue parti, può comportare grave rischio per la pubblica e privata incolumità in ragione dell'eccezionale afflusso di persone ovvero della scarsità o insufficienza delle vie di fuga.**

In questi casi, è necessario procedere, in via preventiva, **all'attivazione del Piano di Protezione Civile Comunale ed all'istituzione temporanea del Centro Operativo Comunale (COC) secondo le previsioni del presente piano, con l'attivazione di tutte o parte delle funzioni di supporto ivi previste.** Il COC potrà essere pertanto attivato, a seconda delle necessità ravvisate caso per caso, sia in forma ristretta (cioè con l'attivazione solo di alcune funzioni di supporto) sia in forma completa (cioè con l'attivazione di tutte le funzioni di supporto), con compiti di natura preventiva, consistenti nel monitoraggio e vigilanza riguardo l'andamento dell'evento in atto e nella gestione delle eventuali criticità -più o meno rilevanti- che dovessero verificarsi nel corso di svolgimento. La durata e l'attività svolta dal COC è pertanto limitata all'arco temporale di svolgimento dell'evento, fino alla sua completa conclusione (compreso l'avvenuto deflusso delle persone ed il rientro degli operatori coinvolti nella gestione dell'evento) ed il ripristino delle normali attività, salvo il protrarsi indeterminatamente in caso si venga a proclamare una situazione di concreta emergenza, e comunque fino al superamento dell'emergenza ed al ripristino delle condizioni di normalità.

L'attivazione del piano comunale di Protezione Civile e l'istituzione temporanea del COC costituiscono il presupposto essenziale in base al quale l'Amministrazione Comunale **potrà disporre anche l'attivazione delle organizzazioni di volontariato iscritte nell'elenco territoriale ed afferenti al proprio Comune** nonché, ove necessario, avanzare richiesta alla Regione territorialmente competente per l'attivazione di altre organizzazioni provenienti dall'ambito regionale. Queste ultime pertanto, su richiesta dell'Amministrazione Comunale, potranno essere chiamate a svolgere i compiti ad esse affidati nella pianificazione comunale, ovvero altre attività specifiche a supporto dell'ordinata gestione dell'evento, anche in linea con le Indicazioni Operative del Capo del Dipartimento del 24/06/2016 "Indicazioni operative concernenti finalità e limiti dell'intervento delle Organizzazioni di Volontariato di Protezione Civile a supporto delle Autorità preposte ai servizi di polizia stradale" e, in ogni caso, sempre nell'ambito del mantenimento delle condizioni di *safety*, ma mai compiti di *security* la cui attività afferisce alle forze di polizia e/o personale specificatamente autorizzato, compresa anche qualsiasi forma di supporto alle autorità preposte nello svolgimento dei servizi di polizia stradale che sono sempre vietati alle organizzazioni di volontariato di protezione civile.



Per quanto attiene ulteriori aspetti relativi a safety e security si farà riferimento anche alla Direttiva del Ministero dell'Interno n. 11001/1/110/(10) del 18/07/2018 "*Modelli organizzativi e procedurali per garantire alti livelli di sicurezza in occasione di manifestazioni pubbliche – Direttiva*".

Con l'attivazione del COC il Responsabile assume il coordinamento unitario di tutte le componenti di Protezione Civile che saranno eventualmente coinvolte sul territorio (Vigili del Fuoco, FF.OO., F.A., Servizio Sanitario, Volontariato, ecc.) sia in fase preventiva che in caso di emergenza conclamata. Restano ferme invece le competenze delle FF.OO. secondo disposizioni di legge, sia in ordinarietà che -soprattutto- nel caso in cui la caratterizzazione della situazione emergenziale che potrebbe eventualmente verificarsi, afferisca l'ambito dell'*ordine e sicurezza pubblica*.

L'eventuale attivazione della pianificazione comunale con la conseguente istituzione temporanea del COC, in ogni caso, non deve interferire con le normali procedure previste da altre normative di settore in relazione alle modalità di autorizzazione e svolgimento di eventi pubblici ma -ove necessario- va ad integrare e potenziare, a supporto e ad implementazione, le normali ed ordinarie attività già previste in questi casi.

Il Sindaco, quale Autorità Territoriale di Protezione Civile, con il medesimo provvedimento di attivazione temporanea del Centro Operativo Comunale, determinerà anche il soggetto incaricato del coordinamento operativo delle organizzazioni di volontariato (come previsto dalla DPCM 09/11/2012), di norma da individuarsi nel Responsabile del Servizio di Polizia Locale ovvero del Responsabile del Servizio di Protezione Civile, il quale (nel caso di sussistenza di differenti figure per i diversi ruoli) dovrà coordinarsi costantemente con il primo (Comandante della Polizia Locale).

Qualora l'evento sia promosso da soggetti diversi dall'Amministrazione Comunale, ovvero aventi scopo di lucro, permanendo le condizioni oggettive di rischio sopra richiamate, fermo restando gli obblighi in capo al soggetto organizzatore rivenienti dalla vigente disciplina, l'attivazione della pianificazione comunale ed il coinvolgimento delle organizzazioni dell'area interessata è consentita, avendo tuttavia cura che i soggetti promotori concorrano alla copertura degli oneri derivanti dall'eventuale applicazione dei benefici previsti dagli articoli 38-40 del D.lgs. n. 01/2018 (*Codice della Protezione Civile*) ovvero concorrano -sempre su richiesta dell'Amministrazione Comunale- alla copertura di ulteriori oneri, anche in via forfettaria, quantificati di volta in volta in ragione della complessità e/o della durata dell'evento.

Le modalità di partecipazione degli utenti possono essere associate a due classici modelli, secondo una categorizzazione di massima:

- *Modello ad accumulo*, nel quale il numero delle persone presenti in un'area definita cresce progressivamente in un certo lasso di tempo (afflusso degli spettatori/visitatori/partecipanti), rimane costante per un periodo di tempo definito, per diminuire con andamento inverso alla fase di afflusso (deflusso degli spettatori/partecipanti).
- *Modello dinamico*, nel quale il numero di partecipanti varia dinamicamente per il continuo sommarsi e sottrarsi di persone in entrata e in uscita.



Se si considerano invece le variabili riferite allo spazio in cui si svolgono le manifestazioni, esse possono essere definite secondo analoghe categorie di ordine generale:

- Manifestazioni di tipo statico, ossia tutte quelle manifestazioni destinate a svolgersi in uno spazio confinato o agevolmente delimitabile.
- Manifestazioni di tipo dinamico, ossia tutte quelle manifestazioni a carattere itinerante, nel senso che lo svolgimento della manifestazione non ha un unico punto di convergenza e di stazionamento dei partecipanti o degli spettatori.

In tale ultimo caso, il processo valutativo delle condizioni di sicurezza sopra citate dovrà tenere conto di *ulteriori elementi* che connotano quel dato evento e che richiedono un *ulteriore sforzo previsionale* ai fini dell'individuazione dei *fattori di vulnerabilità* e dell'adeguata modulazione dei dispositivi da attuare.

È evidente, comunque, che il ricorrere di condizioni straordinarie, da valutare caso per caso, può richiedere, a prescindere dalla tipologia dell'evento, un *quid pluris* in termini di misure precauzionali e, pertanto, implicare la necessaria applicazione, secondo un approccio abbastanza flessibile, di particolari e ulteriori misure in termini di sicurezza (*safety*).

Lo scenario di riferimento del potenziale pericolo che caratterizza l'evento "*a rilevante impatto locale*", prevede l'accadimento di un qualsiasi evento che renda necessario il raggiungimento in tempi rapidi della zona interessata dalla criticità (sia essa incidentale o di altra natura) da parte degli operatori e dei mezzi di soccorso, nonché l'adozione di misure di rapido sgombero delle aree coinvolte e di contenimento del panico. Tale ulteriore profilo di rischio che potrebbe appunto venirsi a determinare -nello specifico- dalla propagazione di *effetti di panico* collegati o connessi al verificarsi di eventi imprevedibili di carattere antropico o naturale, trattandosi di condizione di rischio non preventivabile, risulta pertanto fronteggiabile soltanto con misure tecniche di prevenzione.

Qualora si verificano tali evenienze, risulta fondamentale intervenire prontamente fornendo alla popolazione una tempestiva ed idonea informazione su quanto sta accadendo, su come si sta operando e sui comportamenti corretti da adottare così da evitare o comunque mitigare situazioni di panico collettivo riducendo i rischi correlati a tale evenienza, e provvedendo a gestire in caso di particolare necessità l'evacuazione dell'area. Inoltre, è necessario che, presso le aree di maggiore assembramento, vadano attentamente pianificate le vie di deflusso con direttrici verso l'esterno, identificandole in maniera chiara ed assicurando la libertà da ogni ostacolo.

Solo a titolo esemplificativo, tra i danni attesi dello scenario di rischio relativo agli eventi "*a rilevante impatto locale*", è possibile annoverare fra le criticità più frequenti e significative:

- Malori di origine diversa, eventi traumatici (incidenti) che potrebbero interessare singole persone o in numero elevato, con relativa gestione dell'intervento sanitario, siano essi dovuti a cause accidentali intrinseche che a seguito di eventi accidentali (incendi, esplosioni, crolli, ecc.), nonché da calca, affollamento, risse o tumulti.



- Stato di shock e irascibilità a causa della perdita/smarrimento di persone care, situazioni emozionali collettive.
- Ricadute psicologiche per i soggetti più deboli tra le categorie a rischio (bambini, anziani, cardiopatici, diversamente abili, ecc.).
- Danni alle strutture esterne ed agli arredi di pregio degli edifici pubblici, di culto o di rilevanza storico-artistica, o appartenenti a privati, nonché degli esercizi pubblici.
- Pericoli per l'incolumità delle persone (ferimenti, decessi) nel corso della fuga, in caso di panico o in fase di evacuazione.

Sono esclusi dal novero, eventuali situazioni che dovessero derivare direttamente da problemi di *ordine e sicurezza pubblica* ovvero da *minacce di tipo non convenzionale* che dovranno avere diversa gestione (*security*) rispetto a quella delle normali procedure utilizzate in ambito di Protezione Civile (*safety*).



## 8.8.1 Interventi per la mitigazione del rischio

In caso di eventi anche a carattere non ricorrente, ma che comunque siano ritenuti a giudizio dell'Amministrazione Comunale "a rilevante impatto locale" poiché in grado di richiamare un gran numero di visitatori, ovvero si tratti di eventi nel corso dei quali, per un determinato periodo di tempo ed in ambiti territoriali circoscritti, si preveda un cospicuo assembramento di persone, occorre **programmare con sufficiente anticipo l'evento** sotto l'aspetto della **sicurezza** ed incolumità pubblica, sia per quanto riguarda gli aspetti legati alla **prevenzione**, che per quanto attiene la preventiva **organizzazione dei soccorsi** in caso del concludersi dell'emergenza.

Una delle principali finalità dell'istituzione temporanea del COC in situazione di emergenza non conclamata è che lo svolgimento dell'evento venga costantemente monitorato, preferibilmente attivando una Sala Operativa dove far convergere tutte le informazioni provenienti dalla periferia (area interessata dall'evento) e far partire le disposizioni operative, sia in fase di ordinarietà che in caso di necessità di intervento. L'attività svolta dalla Sala Operativa costituisce, infatti, uno degli aspetti fondamentali nella gestione di questo tipo di eventi, sia in termini di monitoraggio costante del suo andamento e della risoluzione delle piccole criticità che possano presentarsi nel corso di svolgimento, che al fine di minimizzare i tempi ed ottimizzare le risorse operative, intervenendo tempestivamente, in caso emerga la necessità di disporre interventi di soccorso, fatte salve le competenze attribuite alle FF.OO. in caso lo scenario emergenziale che dovesse concludersi si venga a configurare nell'ambito delle attività di ordine e sicurezza pubblica (*security*).

L'eventuale attivazione del COC prescinde, in ogni caso, dall'impiego o meno del Volontariato di Protezione Civile, sia perché potrebbero rilevarsi anche già sufficienti le risorse istituzionali ordinarie coinvolte (Vigili del Fuoco, Servizio Sanitario-118, FF.OO., ecc.) con la necessità di operare, però, sotto un coordinamento unitario svolto dall'Autorità Territoriale di Protezione Civile, ovvero perché il Comune potrebbe non disporre di una aliquota del volontariato di protezione civile, in aggiunta alle risorse ordinariamente impiegate. L'istituzione temporanea del COC resta, pertanto, in ogni caso primariamente legata alla qualificazione dell'evento come "a rilevante impatto locale".

Il coordinamento di tutte le attività, sia quelle effettuate in via preventiva che, in caso di emergenza reale, dei relativi interventi di soccorso, è affidato al COC per il tramite del suo Responsabile Operativo così come individuato nel provvedimento di attivazione da parte del Sindaco quale Autorità Territoriale di Protezione Civile. Al Responsabile del COC, direttamente o per il tramite della sala operativa (ove auspicabilmente attivata), compete il coordinamento di tutte le strutture operative (Vigili del Fuoco, Forze di Polizia, 118, Volontariato, ecc.) che verranno eventualmente coinvolte sia in via preventiva ovvero comunque presenti sullo scenario dell'evento, in caso si vengano a determinare situazioni di criticità afferenti all'aspetto della *safety* e che riguardino, pertanto, l'ambito tipico della Protezione Civile.

Tra le misure di prevenzione va certamente preso in considerazione il monitoraggio del numero massimo di presenze ospitabili e, di conseguenza, il controllo degli accessi per accertare (anche in via induttiva ove non presenti sistemi di rilevazione automatica) il numero di arrivi, provvedendo



eventualmente a bloccare ulteriori afflussi ove superiori ai limiti stabiliti, provvedendo altresì all'informazione preventiva dei partecipanti sulle misure di sicurezza e autoprotezione da adottare in caso di emergenza.

Ulteriori misure di prevenzione dovranno riguardare i luoghi in cui si svolgono attività a grande richiamo di pubblico, nei quali dovrebbe essere assicurata apposita segnaletica di emergenza (anche provvisoria) indicante le vie di fuga e, qualora l'evento si svolga in orari notturni, anche l'illuminazione di emergenza.