

La pianificazione di emergenza delle gallerie ferroviarie di Antonio Tedeschi*

SOMMARIO: 1. Le fonti. – 2. Destinatari delle disposizioni del DM 28 ottobre 2005. – 3. Categorie delle gallerie e piani correttivi. – 4. I piani di emergenza. – 5. I decreti-legge in materia di gallerie ferroviarie. – 6. L'interpretazione della normativa da parte del Ministero dell'interno. – 7. La nuova disciplina sulla prevenzione degli incendi. – 8. Approvazione e contenuto dei piani di emergenza esterni.

1. Le fonti

La sicurezza delle gallerie ferroviarie forma una materia di notevole complessità, non tanto per l'esame tecnico delle misure prescritte, quanto per la difficoltà di riunire, sistematizzare e interpretare tutte le disposizioni normative in materia, che derivano dalle fonti più disparate, anche comunitarie. Le difficoltà sono acute dall'intreccio con le norme sulla prevenzione degli incendi, le cui più recenti regole coinvolgono direttamente le infrastrutture ferroviarie di maggior rilevanza. Non è questa la sede per esaminare le prescrizioni tecniche e considerare la loro idoneità ai fini della sicurezza, anche se sarebbe auspicabile uno studio in tal senso: come si vedrà, le norme di sicurezza sono prescritte da due diversi regolamenti – anche di rango diverso - emanati a distanza di circa cinque anni.

Tentativo del presente elaborato è, invece, quello di riportare a sistema coerente tutte le prescrizioni giuridiche vigenti in materia, soprattutto le più recenti che, talvolta, sono state adottate senza adeguato coordinamento tra i diversi soggetti normatori; nonché accennare, sia pure brevemente, ad alcune rilevanti istruzioni promanate da una circolare ministeriale¹.

A livello nazionale, la principale normativa di riferimento si individua in una fonte regolamentare di livello secondario: il decreto interministeriale "Sicurezza nelle gallerie ferroviarie", emesso il 28 ottobre 2005 dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'interno, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'8 aprile 2006 ed entrato in vigore il giorno successivo.

Il minuzioso contenuto prescrittivo del decreto comprende una esauriente metodologia di analisi dei rischi e dei connessi criteri di accettazione del rischio tale da ritenersi tuttora all'avanguardia anche nel contesto europeo.

Invero, la Specifica tecnica d'interoperabilità (STI) "Safety in railway tunnel"², adottata con decisione della commissione n. 2008/163/CE del 20 dicembre 2007, pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 7 marzo 2008 ed entrata in vigore il successivo 1° luglio non

* Viceprefetto, presta servizio presso la Prefettura di Roma dal 2011. Tra l'altro presiede i Gruppi di pianificazione di protezione civile istituiti presso quella sede. In precedenza è stato al Gabinetto del Ministro dell'Interno e alla Prefettura di Siena. Ha pubblicato numerosi elaborati, i più recenti in materia di protezione civile e di enti locali.

¹ Della vastissima letteratura sul sistema delle fonti nel diritto amministrativo si può citare il recente *Manuale di diritto amministrativo* di R. CHIEPPA e R. GIOVAGNOLI, 2011; ma nessuna pubblicazione visionata contempla la fattispecie che si andrà a descrivere.

² Sull'argomento vd. G. MICOLITTI, *La normativa europea per la sicurezza delle gallerie*, nella rivista *La Tecnica professionale*, marzo 2009, 25 ss.

prevede particolari differenze rispetto al dm del 2005³: le due disposizioni sono del tutto complementari⁴.

2. Destinatari delle disposizioni del DM 28 ottobre 2005

Per comprendere esaurientemente la portata normativa del provvedimento del 2005 deve porsi, anzitutto, particolare attenzione alle premesse, le quali giustificano l'uso dello strumento del decreto interministeriale per il «carattere strettamente tecnico delle prescrizioni, nonché per la idoneità a rivolgersi, non alla generalità, bensì in via esclusiva al gestore dell'infrastruttura»; viene, inoltre, precisato che «in analoghe materie sono stati emanati... decreti ministeriali». Si tratterebbe dunque di norme tecniche con destinatari ben individuati: i gestori delle gallerie ferroviarie⁵.

Analoghe considerazioni andrebbero estese agli allegati del dm che, a maggior ragione, hanno come destinatari non la generalità degli interessati ma solo i gestori. Vedremo, invece, che le premesse al provvedimento del 2005 già si contraddicono con alcune disposizioni in esso contenute; ma, soprattutto, che alcuni decreti-legge, poi convertiti in legge, conterranno norme destinate direttamente ai gestori.

3. Categorie delle gallerie e piani correttivi

Il decreto interministeriale detta disposizioni comuni per tutte le gallerie ferroviarie «già in esercizio, in fase di costruzione o allo stato di progettazione, ubicate sull'infrastruttura ferroviaria e sulle reti regionali non isolate». Le norme distinguono scrupolosamente diverse categorie gallerie ferroviarie e, in particolare quelle:

- di lunghezza compresa tra 500 m e 1000 m.;
- di lunghezza superiore a 1.000 m.;
- di lunghezza non superiore a 2 km;
- di lunghezza superiore a 2000 m.;
- di lunghezza superiore a 3.000 m.;
- di lunghezza superiore a 5000 m.;
- di lunghezza superiore ai 9000 m.

La categoria di riferimento è, comunque, la galleria di lunghezza superiore a 1.000 m., alla quale si applicano tutte le disposizioni del provvedimento in esame e, in particolare, quelle di cui all'art. 11, norma chiave del provvedimento in esame, che si occupa dei requisiti minimi di sicurezza che devono essere presenti in ciascuna galleria ferroviaria superiore a 1.000 m.

La norma, pur rinviando ad un suo allegato (l'Allegato II) per la specifica di ciascuna misura di sicurezza, detta al Gestore i seguenti tempi e modalità di applicazione degli interventi di adeguamento:

- obbligo di verificare, entro tre anni, la rispondenza di tutte le strutture in esercizio ai requisiti minimi previsti dall'allegato II del provvedimento medesimo;

³ Cfr. intervento di M. CIGOLINI, *Fighting Tunnel Fires*, in <http://www.railway-technology.com/features/feature98536>, 2010.

⁴ Di recente la Commissione Europea ha dato mandato all'AIEF (associazione europea per l'interoperabilità ferroviaria) di indicare le innovazioni tecniche e operative da integrare nella decisione n. 2008/163/CE.

⁵ In realtà è uno solo: RFI.

- elaborare, entro sette anni (9 aprile 2013), “un piano di interventi correttivi di natura infrastrutturale, tecnologica e organizzativa, corredato da corrispondenti stime di costo di investimento e relativi tempi di intervento e/o di impatto sull'esercizio, secondo una scala di priorità”;
- completare le opere correttive entro il 9 aprile 2021.

4. I piani di emergenza

La descrizione dei requisiti minimi di sicurezza è, come detto, contenuta nell'allegato II del DM che, *en passant*, si occupa anche delle pianificazioni di emergenza:

«Piani di emergenza e soccorso.

Le autorità locali competenti devono approntare congiuntamente un piano di emergenza sulla scorta degli scenari di incidente ipotizzati che tenga conto delle indicazioni generali e specifiche al fine di definire, per i vari scenari, compiti e responsabilità dei vari enti coinvolti nelle operazioni di soccorso».

Come può notarsi, le previsioni di quest'ultima disposizione non sono rivolte al gestore ma “alle autorità locali competenti”, quindi in aperto contrasto con le premesse e la stessa natura della fonte normativa.

Si tratta, inoltre, di una norma dal contenuto indefinito e approssimato: non solo rende estremamente ardua l'individuazione degli enti e uffici competenti a partecipare alla redazione del piano, ma lascia impregiudicata l'attribuzione della potestà del coordinamento in materia.

L'impressione di vaghezza del testo viene confermata dalla non necessaria ripetizione, in un unico periodo, dei termini “vari” e “scenari”.

Il fatto che vi si utilizzi più volte il termine “soccorso”, conferma, ad ogni modo, che la materia non è estranea all'ordinamento della protezione civile.

5. I decreti-legge in materia di gallerie ferroviarie

Nessuno dei soggetti interessati deve essersi interessato, nell'immediato, alla pianificazione di emergenza, che non ha avuto, neanche *medio tempore*, concreta applicazione; l'attenzione sulla problematica è sorta con l'avvicinarsi del termine finale sulla presentazione dei piani correttivi, quando il Dipartimento della protezione civile ha formalmente chiesto al Ministero dell'interno di interessare i prefetti della Repubblica sulla esistenza della disposizione e sulla necessità di far adottare i singoli piani.

Richiesta assolta con la circolare 27 aprile 2011 fasc. 7004/M/Gab, con la quale il Ministero dell'interno ha fatto conoscere le proprie valutazioni sulla problematica.

L'atto – che non può che avere mera *ratio* interpretativa e funzione di istruzione ai rappresentanti del Governo sul territorio – rammenta, a titolo di premessa, che «l'esigenza di garantire adeguate strategie organizzative nella materia del soccorso pubblico costituisce specifica missione di questo Dicastero che la esercita, in base al decreto legislativo n. 300 del 1999, attraverso le proprie articolazioni centrali e territoriali, in una più ampia finalità di sicurezza della collettività»; di conseguenza, è compito dei prefetti della Repubblica «assicurare il necessario raccordo funzionale tra i vari livelli istituzionali, al fine di realizzare la massima sinergia ed integrazione in caso di evento incidentale».

Tuttavia, con un salto logico e, direi, anche autolesionistico, il Ministero dell'interno ritiene che gli scenari incidentali hanno caratteristiche tali da essere «difficilmente riconducibili ad una delle fattispecie emergenziali ed ai conseguenti livelli di responsabilità individuati dalla legge 225/1992». In altre parole, sarebbero estranee alla problematica in argomento le prescrizioni dettate dalla legge 24 febbraio 1992, n. 225, istitutiva del Servizio nazionale della protezione civile, i cui componenti sono "le amministrazioni dello Stato, le regioni, le province, i comuni e le comunità montane".

Un evento incidentale in una galleria ferroviaria sarebbe quindi estraneo agli eventi di tipo a-b-c sinteticamente descritti nella legge insieme agli ambiti di competenza e le responsabilità dei vertici politici e amministrativi si prescrive ai Prefetti della repubblica di limitarsi a "verificare" presso le "competenti Autorità locali" se siano già state "approntate" le relative pianificazioni.

La lettura della circolare non può che lasciare insoddisfatti e non tanto per la zoppicante esposizione stilistica (comprendente alcuni gravi refusi), quanto soprattutto per i contenuti: esortativi più che prescrittivi, autoreferenziali e non adeguati alle esigenze di modernizzazione allora in atto (era in corso una profonda revisione della legge n. 225 che sarebbe poi sfociata nel decreto legge 15 maggio 2012, n. 59 - Disposizioni urgenti per il riordino della protezione civile, convertito nella legge n. 100/2012).

Pare di capire che, secondo il Ministero dell'interno, la materia rientri nel soccorso pubblico ma non nella protezione civile: pertanto l'intervento del prefetto deve essere circoscritto «nel quadro del principio di leale collaborazione».

Affermazione che sembra essere particolarmente riduttiva rispetto al complesso e dinamico quadro normativo relativo alla protezione civile e al soccorso pubblico (termini solitamente utilizzati congiuntamente), e anche inesatta. Il principio di leale collaborazione che, come noto, definisce le relazioni tra i diversi livelli di governo locale, è estraneo proprio a coloro che dovrebbero essere i protagonisti delle medesime procedure: il gestore ferroviario, i Vigili del Fuoco e le Forze di Polizia. A meno che non si voglia intendere il prefetto come mero intermediario tra questi e le amministrazioni locali⁶.

La maggiore perplessità riguarda, dunque, la titolarità del potere di approvazione del piano, che la circolare sembra attribuire alle amministrazioni locali (province e comuni). Secondo il Ministero dell'interno, i prefetti della Repubblica devono limitarsi:

- alla verifica di una puntuale previsione delle «misure occorrenti per la messa in sicurezza delle gallerie ferroviarie»;
- e alla integrazione delle predette misure «con i piani, di diretta pertinenza, volti ad assicurare l'impiego delle forze statuali nelle attività più strettamente riconducibili alla materia del soccorso pubblico, anche per i profili connessi alle esigenze di ordine e sicurezza pubblica e di difesa civile».

Tale impostazione metodologica è chiaramente riduttiva: sarebbe stato opportuno interpretare in maniera evolutiva la disposizione contenuta nel dm del 2005, adeguandola ai principi generali del d.lgs n. 300/1999 e della legge n. 225/1992. Anzi le modifiche apportate a quest'ultima legge dal successivo d.l. n. 59/2012 contraddiranno espressamente le indicazioni del Dicastero.

⁶ Tra la vastissima bibliografia sulla leale collaborazione si richiama A. D'ATENA, *Osservazioni sulla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni (e sul collaudo dell'autonomia ordinaria)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1972, 2011 ss.; A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio di leale collaborazione nel quadro costituzionale*, in *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale. Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003* (a cura di E. Bettinelli - F. Rigano), Giappichelli Editore, Torino, 426.

D'altro canto, proprio questa parte meno condivisibile della circolare è stata quella chiaramente disattesa dai prefetti, i quali hanno adottato 46 piani di emergenza con i poteri riconosciutigli come autorità provinciale di protezione civile⁷.

Il Ministero dell'interno avrebbe dovuto cogliere l'occasione della problematica delle gallerie ferroviarie per chiedere:

- ai sindaci di inserire nei rispettivi piani di protezione civile, di cui all'art. 15 della legge n. 225, specifiche previsioni sulle gallerie ferroviarie che interessano il loro territorio, e
- ai prefetti di coordinare quello scenario di rischio nei Piani provinciali previsti dall'art. 14 della stessa legge.

L'adesione (non si sa quanto consapevole) all'orientamento prevalente nel nostro ordinamento di una pianificazione "per luoghi" e non "per eventi" – orientamento chiaramente rinvenibile, per esempio, nella normativa sulle industrie a rischio di incidente rilevante – impone una ulteriore *species* di pianificazione di emergenza: uno strumento separato e avulso dalla pianificazione generale, da "aggiungere" ai piani precedentemente adottati con la necessità di coordinarli "*ad relationem*".

La scelta del legislatore europeo è stata opposta: la mancanza, nella direttiva europea n. 2008/163/CE, di ogni previsione relativa a uno specifico piano di emergenza per le gallerie ferroviarie non può che essere dovuta ad una diversa concezione della pianificazione: un solo piano di emergenza territoriale che debba contenere anche le misure di emergenza per eventuali incidenti nelle gallerie ferroviarie.

6. L'interpretazione della normativa da parte del Ministero dell'interno

Come anticipato, la materia della sicurezza delle gallerie ferroviarie si è intrecciata con la disciplina sulla prevenzione degli incendi: nello stesso periodo della circolare ministeriale era in fase di elaborazione un regolamento che avrebbe dato luogo a innovazioni normative tali da dover radicalmente rivedere tutta la materia della sicurezza delle infrastrutture.

Infatti, il DPR 1° agosto 2011, n. 151, concernente "Regolamento recante semplificazione della disciplina dei procedimenti relativi alla prevenzione degli incendi", si occupa, per la prima volta in materia di prevenzione, delle gallerie ferroviarie.

Mentre prima dell'entrata in vigore del DPR 151 (7 ottobre 2011) le gallerie ferroviarie non erano oggetto di certificato prevenzione incendi, la nuova normativa – che introduce un rinnovato e più complesso sistema di autorizzazione e di monitoraggio della sicurezza antincendio - estende i controlli di prevenzione incendi anche alle principali infrastrutture ferroviarie.

Il nuovo provvedimento definisce⁸ le gallerie di lunghezza superiore a 2.000 metri come "nuove attività" e prescrive, per esse, l'obbligo del CPI: il certificato prevenzione incendi.

Il rilascio del CPI, di competenza dei Vigili del Fuoco, può essere consentito solo a seguito di "espletamento dei prescritti adempimenti", da compiersi entro un termine di scadenza alquanto vicino: il 7 ottobre 2012.

Tale termine viene espressamente indicato dall'art. 11, comma 4, del DPR 151, la cui interpretazione è stata chiarita per il tramite della circolare del Ministero dell'Interno DCPREV n. 4999 del 4 aprile 2012.

⁷ Statistica aggiornata al momento in cui si scrive - fonte: RFI. Le gallerie ferroviarie in Italia di lunghezza superiore a 1.000 metri sono 345.

⁸ Allegato I - Elenco delle attività soggette alle visite e ai controlli di prevenzione incendi, n. 80

Secondo la circolare, il termine espresso dall'art. 11 «è da intendersi riferito alla presentazione dell'istanza»: si tratta della SCIA - segnalazione certificata di inizio attività, istituto introdotto da precedenti norme e completamente rivisto dagli artt. 4 ss. del regolamento.

Riassumendo, a seguito dell'entrata in vigore del DPR 151 cambia decisamente la prospettiva per le più importanti gallerie ferroviarie: quelle di lunghezza superiore a m. 2.000⁹ – che diventano la principale categoria di riferimento – devono essere tempestivamente oggetto di SCIA nonché di interventi correttivi da porre in essere a breve termine.

Di qui il difficile coordinamento tra le diverse prescrizioni, non tanto per la necessità di riformulare (forse meglio dire rivoluzionare) i piani di interventi correttivi, quanto per l'imposizione, per quest'ultima categoria di gallerie, di termini imminenti rispetto alla esecuzione delle opere progettate.

Termine che, poi, è stato procrastinato con una deprecabile serie di decreti-legge dalla dubbia o incerta efficacia, tendenti sostanzialmente a eludere le prescrizioni imposte dal DPR 151.

7. La nuova disciplina sulla prevenzione degli incendi

L'art. 53, comma 2, del DL 24 gennaio 2012 n. 1, recante “Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività” dispone che «Non possono essere applicati alla progettazione e costruzione delle nuove infrastrutture ferroviarie nazionali nonché agli adeguamenti di quelle esistenti, parametri e standard tecnici e frazionali più stringenti rispetto a quelli degli accordi e delle norme dell'Unione Europea».

La disposizione sottintende che le misure prescritte dal DPR n. 151 – pur non espressamente citato – siano eccessivamente “stringenti” e, quindi, incompatibili con la Specifica tecnica d'interoperabilità sulla sicurezza del 2008 – neanche essa citata.

Preme in questa sede evidenziare i motivi funzionali ed economici sottesi all'intervento normativo: impedire ulteriori modifiche ai piani correttivi (ormai pronti ma talvolta non adeguati alla normativa antincendi); confermare i termini a lunga scadenza per l'adeguamento delle gallerie ferroviarie e rinviare i necessari stanziamenti di spesa.

Non può tuttavia sottacersi l'inconsueta scelta usata dal legislatore di aggirare un complesso normativo di carattere cogente mediante rinvio generico alla normativa comunitaria: sarebbe stata opportuna una deroga espressa al dpr n. 151 ovvero l'indicazione delle specifiche prescrizioni da ritenere veramente inderogabili. La disposizione sembra comunque essere in contraddizione proprio con la normativa comunitaria, che attribuisce agli Stati Membri la massima discrezionalità sui livelli di sicurezza: per le gallerie ferroviarie in esercizio è prevista l'attuazione immediata delle sole misure di sicurezza di tipo procedurale (piano di emergenza interno, formazione del personale in materia di sicurezza in galleria); mentre le misure di sicurezza di tipo strutturale (uscite di emergenza, segnaletica e radiocomunicazione di emergenza) sono prescritte solo in caso di rinnovo o ristrutturazione della galleria e limitatamente ad alcuni requisiti tassativi.

Non solo: neanche è raggiunto l'obiettivo esplicitato dalla *ratio legis*: l'abrogazione dell'obbligo della presentazione della SCIA da parte del gestore ferroviario (la cui omissione comporta la sospensione immediata dell'utilizzo della infrastruttura) entro il termine generale del 7 ottobre 2012. Tutte queste perplessità devono essere evidentemente emerse in sede di conversione, in quanto il legislatore, non direttamente (sarebbe bastato modificare la disposizione), ma indirettamente – dando vita a una interpretazione autentica – ha proceduto ad un ulteriore intervento in materia.

⁹ Sono esattamente 168.

La legge 24 marzo 2012, n. 27, che converte il d.l. 1/2012, conserva l'art. 53 ma introduce, all'art. 55, il comma 1-bis, che conferma il termine finale degli adempimenti previsti dal dm del 2005 (come già detto, il 9 aprile 2021), rinviando quindi a tale data la definizione di tutte le misure prescritte in tale provvedimento¹⁰.

Ma anche questa volta, forse a causa del mancato coordinamento con i vigili del fuoco, il legislatore tralascia di rinviare il termine degli adempimenti previsti dal DPR n. 151, con la conseguenza di implicitamente confermare la procedura amministrativa – la SCIA – e il termine di presentazione – il 7 ottobre 2012.

Due mesi dopo interviene allora l'art. 7, comma 1, del decreto legge 22 giugno 2012 n. 83, recante "Misure urgenti per la crescita del Paese" (meglio conosciuto come "decreto sviluppo"), che concede di espletare «gli adempimenti amministrativi» di cui al DPR 151/2011 entro i «sei mesi successivi al completamento degli adeguamenti previsti nei termini disciplinati dall'articolo 55» (cioè entro il 7 ottobre 2021)¹¹.

La questione sembra quindi essersi definitivamente definita, peraltro con qualche giustificata recriminazione: anche quest'ultima norma sembra aver trascurato la logica giuridica e il buon senso. Delle due, l'una. O la disposizione ha spostato l'obbligo di presentazione della SCIA (in quanto adempimento amministrativo) successivamente al completamento delle misure di sicurezza, introducendo, quindi, per le gallerie ferroviarie, una specie di SCIA ex post. Oppure la norma ha implicitamente abrogato la SCIA per le sole gallerie ferroviarie: e per "adempimenti amministrativi" si intende le misure tecniche di sicurezza previste dal DPR 151.

Il DL 83 è poi convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, che, con una ulteriore e quanto mai discutibile norma di interpretazione autentica, aggiunge un nuovo periodo al comma 1 dell'art. 7, confermando la vigenza di quella infausta norma sui parametri di sicurezza disciplinati dall'Unione Europea richiamati dall'art. 53 del d.l. n. 1/2012. La nuova norma, infatti, stabilisce che «resta fermo quanto previsto dall'articolo 53»¹² ... disposizione oramai del tutto superflua in quanto, non intaccando l'impianto del d.p.r. n. 151, sembra avere mera natura di auspicio per eventuali, future prescrizioni tecniche.

Gli interventi sul DPR 151 non finiscono qui: il medesimo d.l. n. 83/2012 (art. 7, comma 2-bis) e, successivamente, dall'art. 38 del d.l. 21 giugno 2013 n. 69 (battezzato come "decreto del fare", convertito con legge 9 agosto 2013, n. 98) rivedono, spostandolo in avanti, il termine generale di presentazione della SCIA. I rinvii «si pongono, sul piano contenutistico, quali modificazioni o integrazioni (dettate con legge) rispetto al d.P.R. n. 151 del 2011 (che è un regolamento), senza tuttavia assumere la forma di novelle a quell'atto normativo»¹³.

In virtù della legge n. 98/2013, il termine finale per la presentazione della SCIA viene portato al 7 ottobre 2014; per le gallerie ferroviarie, invece, la norma di riferimento è l'art. 7, comma 1, del d.l. 22 giugno 2012 n. 83 nella parte in cui viene previsto il termine del 7 aprile 2022.

¹⁰ "(...) i termini degli adempimenti restano (...) disciplinati (...) dal decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 28 ottobre 2005"

¹¹ "Art. 7 - Disposizioni urgenti in materia di gallerie stradali e ferroviarie (...): 1. Per le attività di cui al numero 80 della Tabella dell'Allegato I del regolamento emanato con il decreto del Presidente della Repubblica 1° agosto 2011, n. 151, esistenti alla data di pubblicazione del predetto regolamento, gli adempimenti amministrativi stabiliti dal medesimo regolamento sono espletati entro i sei mesi successivi al completamento degli adeguamenti previsti nei termini disciplinati dall'articolo 55, comma 1-bis, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27".

¹² "Resta fermo quanto previsto dall'articolo 53 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27".

¹³ Cfr. XVII Legislatura – Disegno di legge A. S. n. 974 – Vol. II – Ed. provvisoria – luglio 2013, n. 44/II, in <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739636.pdf>.

8. Approvazione e contenuto dei piani di emergenza esterni

Questo breve excursus dovrebbe avere chiarito l'intricata sequenza di una serie di norme emesse in rapida successione per venire incontro alle richieste del gestore ferroviario di scansare gli obblighi prescritti in sede di prevenzione incendi e, contemporaneamente, di ritagliarsi il maggior tempo possibile per adeguare le misure di sicurezza previste da un regolamento ormai quasi decennale.

Abbiamo notizia di un tavolo tecnico istituito dal Presidente del Consiglio superiore dei lavori pubblici (decreto n. 6941 del 10 luglio 2012), con l'obiettivo di «armonizzare le disposizioni normative previste in materia dalle Decisioni comunitarie 2008/217/CE, 2008/163/CE e 2011/275/UE, dal Decreto interministeriale 28 ottobre 2005 e dal Decreto del Presidente della Repubblica 1 agosto 2011 n. 151»: ma l'esito delle riunioni non è stato ufficializzato.

Quasi contemporaneamente, RFI ha reso noto il piano degli interventi correttivi di natura infrastrutturale, tecnologica e organizzativa di cui all'art. 11 del DM del 2005, delineando il quadro generale della situazione delle gallerie esistenti ed in costruzione sulla Rete ferroviaria nazionale, degli interventi in corso e previsti, nonché degli indirizzi operativi futuri (nota prot. RFI-AD/A0011/P/2012/745 del 9 luglio 2012). Può ritenersi che le misure di sicurezza ivi descritte siano ormai "cristallizzate" e quindi difficilmente rivedibili.

Resta la problematica dei piani di emergenza esterni che, una volta risolta la questione relativa al termine per il rilascio del CPI, non possono più essere degradati sul piano di meri adempimenti burocratici.

La prassi consolidata in materia di pianificazione di emergenza imporrebbe, per ogni infrastruttura ferroviaria: i luoghi di accesso alla zona di intervento per l'emergenza; i posti di blocco e i cancelli; le aree di ammassamento mezzi di soccorso; l'area di triage sanitario. Si tratta, spesso, di aree da istituire ex novo (forse anche costruire), in quanto situate in luoghi deserti e difficilmente accessibili. Ulteriore elemento essenziale di ciascuna pianificazione è la previsione puntuale del modello organizzativo di intervento ed il flusso delle comunicazioni.

Una volta risolta la competenza giuridica all'adozione del piano, da attribuire al prefetto in virtù non del dm del 2005, ma dei principi generali dettati dalla legge n. 2005/92, sorge la necessità di formare i relativi gruppi di pianificazione per poter approntare i piani di emergenza ancora in sospenso.

La pianificazione di emergenza delle gallerie ferroviarie
di Antonio Tedeschi*

SOMMARIO: 1. Le fonti. – 2. Destinatari delle disposizioni del DM 28 ottobre 2005. – 3. Categorie delle gallerie e piani correttivi. – 4. I piani di emergenza. – 5. I decreti-legge in materia di gallerie ferroviarie. – 6. L'interpretazione della normativa da parte del Ministero dell'interno. – 7. La nuova disciplina sulla prevenzione degli incendi. – 8. Approvazione e contenuto dei piani di emergenza esterni.

ABSTRACT. La materia della sicurezza delle gallerie ferroviarie è disciplinata da norme nazionali e comunitarie non sempre coordinate tra di loro e resa di ancor più difficile comprensione a seguito della normativa sulla prevenzione incendi che, dal 2012, deve essere applicata su tali infrastrutture. Un ulteriore elemento di oscurità riguarda i piani di sicurezza esterni, previsti fin dal 2005 ma ancora non adottati in numerose province a causa di interpretazioni non del tutto aderenti ai principi generali della protezione civile. L'articolo, dopo una breve sintesi sullo stato dell'arte della normativa per la sicurezza delle gallerie ferroviarie, illustra, nel dettaglio, le disposizioni relative alla SCIA in materia di prevenzione incendi e i recenti decreti legge emanati in materia. Il lavoro si conclude con alcune considerazioni sul contenuto minimo dei piani di emergenza.