

Pianificazione e Gestione dell'Emergenza
STRUTTURA E GESTIONE DELLE
SALE OPERATIVE DI PROTEZIONE CIVILE

Dott. geol. Elvezio Galanti
P. I. Armando Curianò
Ing. Luigi D'Angelo

INDICE

1 DEFINIZIONE DI INTERVENTO SPECIALISTICO E INTERVENTO COMPLESSO
DI PROTEZIONE CIVILE

2 STRUTTURA DELLE SALE OPERATIVE UNIFICATE

3 GESTIONE DELLA SALA OPERATIVA UNIFICATA

4 FORMAZIONE DEL PERSONALE

5 UN'ESPERIENZA EUROPEA: IL PROGETTO FORMIDABILE

**1 DEFINIZIONE DI INTERVENTO SPECIALISTICO E INTERVENTO COMPLESSO DI
PROTEZIONE CIVILE**

1.1 INTERVENTO TECNICO SPECIALISTICO

Nel nostro ordinamento gli interventi specialistici sono molteplici, i principali sono:

- tecnico urgente (V.V.F., 115);
- di somma urgenza (Genio Civile);
- antincendio boschivo (CFS, 1515)
- pronto soccorso (118);
- ordine pubblico (112, 113, 117);
- soccorso stradale (ACI)
- soccorso alpino;

Tutti quanti hanno le caratteristiche dell'urgenza, della specializzazione e della omogeneità strutturale in termini di linguaggi e procedure. Tali tipi di intervento vengono attuati mediante la gestione di una sala operativa specialistica organizzata sul territorio attraverso un sistema piramidale e mediante l'attuazione di specifiche procedure interne.

Al verificarsi di un concorso di interventi tecnici specialistici, ciascuna struttura opera attuando il proprio intervento ed al di fuori di questa specificità non valuta e non governa i problemi conseguenti all'intervento stesso ovvero non ha la visione globale del sistema complesso (ricovero della popolazione, attivazione delle comunicazioni di emergenza, ripristino delle attività economiche pubbliche e private, salvaguardia dei beni culturali etc.).

1.2 INTERVENTO COMPLESSO DI PROTEZIONE CIVILE

Per intervento complesso di protezione civile si intende il coordinamento di tutte le strutture tecnico-specialistiche di cui al punto precedente, previste peraltro dal Servizio Nazionale di Protezione Civile (art. 11 legge 225/92) che, attraverso interventi urgenti e mirati, partecipano in maniera coordinata alla gestione dell'emergenza. Questo coordinamento si attua a vari livelli attraverso una sala operativa unificata (S.O.U.) di protezione civile.

Le principali attività svolte dalla S.O.U. sono:

- in periodo ordinario la continua attività di conoscenza degli scenari, dei monitoraggi degli eventi, delle procedure delle strutture operative coordinate;
- in emergenza l'attuazione di un rapido e coordinato intervento di uomini e mezzi pubblici e privati.

2 STRUTTURA DELLE SALE OPERATIVE UNIFICATE

L'attuale Servizio Nazionale della Protezione Civile è organizzato in quattro livelli di Comando e Controllo sia centrale che periferico così distribuito.

2.1 Livello centrale: Agenzia di Protezione Civile/Dipartimento

Le strutture centrali di coordinamento operativo all'interno dell'Agenzia di Protezione Civile/Dipartimento sono (D.L.vo 300/99 e L 225/92):

2.1.1 Centro Situazioni (CE.SI.) –

Riceve e valuta le notizie riguardanti gli eventi calamitosi e risolve in concorso con gli altri livelli di coordinamento regionali, provinciali e comunali, i problemi inerenti i primi soccorsi per gli eventi di tipo a) e b).

In caso di dichiarazione dello stato di emergenza, si trasforma in centro operativo integrato da altri ufficiali e dirigenti designati dal Dipartimento e da altri enti organizzandosi in funzioni di supporto; segue e supporta costantemente i nuclei di intervento in Italia ed all'estero per l'attività di S.A.R., valutazione e collegamento. All'interno del Ce.Si. è attivato permanentemente un punto di contatto operativo internazionale che mantiene costantemente i rapporti con le organizzazioni internazionali di protezione civile; cura ed aggiorna la banca dati eventi ed interventi di tutte le emergenze verificatesi sul territorio nazionale dal 1945 ad oggi; gestisce un sistema informativo territoriale su una base cartografica in piccola e grande scala del territorio nazionale nonché su ortofoto; coordina tutte le attività addestrative nell'ambito dei piani nazionali di emergenza ed il continuo aggiornamento del modello integrato; elabora e fornisce in emergenza documentazione audiovisiva e cartografica a supporto del comitato operativo della protezione civile (art. 10 L.225/92), costituito con DPCM del 22 ottobre 1992, al quale, nel caso di eventi di tipo c), è affidata la direzione unitaria ed il coordinamento dell'emergenza. I componenti del Comitato Operativo della Protezione Civile, rappresentanti dei Ministeri, si riuniscono nell'area strategia, ed esplicano, con poteri decisionali tutte le facoltà e competenze in ordine all'azione da svolgere ai fini di protezione civile dell'Amministrazione di appartenenza.

2.1.2 Centro Operativo Aereo Unificato (COAU):

Coordina l'impiego degli aeromobili comunque resi disponibili per il concorso aereo delle attività di protezione civile sia in ambito nazionale che all'estero. Coordina l'intervento dei mezzi aerei resi disponibili dall'amministrazione della difesa e delle politiche agricole e forestali per il concorso aereo alla lotta contro gli incendi boschivi. Nel caso di maxi emergenza, opera con propri rappresentanti presso il Ce.Si. con il compito di richiedere e coordinare l'esecuzione di missioni aeree nel quadro della pianificazione dei trasporti di emergenza nonché la ricognizione ed il controllo delle aree disastrose.

2.1.3 Centro Operativo Emergenza in Mare (COEM):

Provvede alla gestione operativa dell'emergenza in caso di attivazione del "Piano di Pronto intervento nazionale per la difesa del mare e delle zone costiere dagli inquinamenti da idrocarburi e da altre sostanze nocive", approvato con DM 5/4/89; Coordina l'attività di soccorso ad aerei in mare svolte dalle autorità provinciali competenti in prossimità di aeroporti costieri. Nei casi di maxi emergenza opera nell'ambito del Ce.Si. con il compito di coordinare d'intesa con il Ministero della

Difesa l'impiego della nave S.Marco e di altre unità similari assegnate per attività di protezione civile nonché d'intesa con il Ministero dei Trasporti e della navigazione l'impiego delle navi civili requisite o noleggiate per il trasporto di emergenza; studia tutte le problematiche connesse all'inquinamento marino cagionato da idrocarburi o da altre sostanze nocive; cura i rapporti con enti ed organismi nazionali ed internazionali operanti in materia; presiede e coordina l'attività del comitato tecnico scientifico.

2.1.4 Direzione Di Comando e Controllo (DI.COMA.C.):

La DICOMAC è una struttura centrale mobile che viene attivata solo a seguito di grandi eventi e rappresenta il livello decisionale dislocato sul territorio che fornisce, direttamente nell'area interessata dall'evento, un supporto al coordinamento locale. Questo modello risponde alle direttive internazionali delle Nazioni Unite. Al verificarsi di una emergenza in un paese estero l'OCHA (Office for Coordination of Humanitarian Affairs), attiva una squadra di esperti (UNDAC team) che raggiungono immediatamente il territorio colpito ed allestiscono, congiuntamente alle autorità governative nazionali presenti (DICOMAC), un centro operativo in loco (OSOCC) per coordinare l'intervento delle squadre internazionali presenti.

2.2 Livello Regionale

La Regione può organizzare la risposta di protezione civile per gli eventi di tipo a) e b) con due diversi modelli operativi:

2.2.1 Le strutture con capacità operativa diretta:

2.2.1.1 Sala Operativa Unificata Regionale:

Coordina direttamente la gestione dell'emergenza derivante dagli eventi di tipo a) e b). Strutturata secondo un'area strategia, nella quale si riuniscono i responsabili degli Enti e delle strutture operative regionali per definire la strategia di intervento, e una sala operativa organizzata in funzioni di supporto. Le funzioni di supporto rappresentano l'organizzazione delle risposte che occorre dare alle diverse esigenze operative in qualsiasi tipo di evento calamitoso.

2.2.1.2 Sala Operativa Unificata Permanente

La Regione assicura il coordinamento delle proprie strutture antincendio con quelle statali istituendo la SOUP attraverso la quale gestisce una operatività di tipo continuativo nei periodi a rischio di incendio boschivo (art. 7 L.353/2000).

2.2.2 Strutture per il supporto operativo alle Province e ai Comuni

La Regione può delegare la gestione dell'emergenza a livello provinciale (Province/Prefetture) e di conseguenza organizzare una propria struttura di staff con capacità di supporto operativo per tutte le materie delegate alla Provincia e ai comuni.

2.3 Livello Provinciale

Per la gestione dell'emergenza, a livello provinciale, vengono attivati:

Centro Coordinamento Soccorsi (CCS):

Strutturato secondo un'area strategia, nella quale si riuniscono i responsabili degli Enti e delle strutture operative provinciali per definire la strategia di intervento, e una sala operativa organizzata per funzioni di supporto.

Centro Operativo Misto (COM):

Questo Centro si compone di una sala operativa organizzata per funzioni di supporto attivate in forma modulare a seconda delle esigenze derivanti dall'attività di supporto ai COC, ed

ubicato in locali adibiti in ordinaria amministrazione ad altri usi (scuole, palestre, ecc.). Per i piccoli comuni montani l'attività di coordinamento intercomunale può essere svolta all'interno della comunità montana che può coincidere con il limite operativo previsto per un COM.

2.4 Livello Comunale

Il Sindaco, quale autorità di protezione civile a livello comunale (art. 15 L.225/92) assume la direzione ed il coordinamento dei servizi di soccorso, di assistenza e informazione alla popolazione colpita attraverso l'istituzione di un:

Centro Operativo Comunale (COC):

Strutturato secondo un'area strategica, nella quale si riuniscono i responsabili degli Enti e delle strutture operative comunali per definire la strategia di intervento, e una sala operativa organizzata per funzioni di supporto.

Per le città con popolazione superiore a 35/40 mila abitanti il COC coincide con il COM.

2.5 Organizzazione generale della SOU

La sala operativa per la gestione di un sistema complesso deve garantire un servizio ordinario H24 con quattro operatori e, in caso di emergenza deve essere predisposta per l'accoglienza, in postazioni operative (computer con connessione in internet, linee telefoniche e fax, etc.) del personale delle Amministrazioni, degli Enti e delle Strutture Operative coordinate;

La sala operativa deve essere strutturata per funzioni di supporto e non per rappresentanza burocratico-amministrativa;

Occorre dividere il luogo delle strategie da quello della sala operativa vera e propria;

Deve essere ubicata all'interno di edifici non vulnerabili ai rischi a cui il territorio è soggetto;

Deve essere ubicata in aree esterne ai centri storici ed in corrispondenza di snodi viari principali con spazi esterni per l'ammassamento di materiali e mezzi;

Dovranno essere predisposte tecnologie garantire la continuità operativa (energia elettrica, telefonia, logistica personale addetto);

Si dovranno prevedere sistemi per le telecomunicazioni alternative del tipo HF, per il collegamento con gli altri centri operativi e del tipo VHF e UHF, per i collegamenti con le squadre di soccorso operanti.

3 GESTIONE DELLA SALA OPERATIVA UNIFICATA

La sala operativa unificata deve garantire un'attività H24 con personale particolarmente addestrato per un'operatività complessa che superi il concetto di sala operativa di attesa, occupandosi in via ordinaria dell'aggiornamento di tutte le conoscenze finalizzate ad una risposta coordinata, rapida ed efficace sia a livello centrale che periferico.

Pertanto le principali attività che dovranno essere svolte sono:

3.1 Ricerca, raccolta e valutazione delle informazioni

Gli operatori di sala, una volta ricevuta la notizia dell'evento, hanno il compito di attivarsi per il reperimento di tutte le informazioni utili alla ricostruzione dell'evento in corso al fine di elaborare ed aggiornare lo scenario. Verranno avviati i contatti con gli enti gestori delle reti di servizi essenziali e delle infrastrutture di trasporto nell'area interessata dall'evento per la raccolta delle informazioni circa i danni subiti dalle reti stesse.

3.2 Individuazione dei responsabili delle amministrazioni pubbliche e private

Sull'intero territorio gestito dalla SOU, ed in particolare per quelle aree a maggior rischio, bisogna individuare i responsabili delle amministrazioni pubbliche e private e le loro specifiche competenze. Queste informazioni devono essere archiviate in un apposito indirizzario che, in periodo ordinario, verrà costantemente aggiornato. In caso di evento, tali responsabili saranno contattati per la risoluzione di tutte le problematiche e per la raccolta di informazioni integrative.

3.3 Contatti costanti con le sale operative costituenti il sistema complesso

Nel periodo ordinario si dovranno prevedere incontri periodici tra gli operatori delle sale operative coordinate al fine di agevolare le interrelazioni, lo scambio di informazioni relative alle specifiche procedure adottate.

3.4 Conoscenza ed aggiornamento delle procedure

Gli operatori di sala, al fine di un rapido ed efficace coordinamento, dovranno conoscere a fondo le procedure delle sale operative specialistiche e provvedere al loro aggiornamento continuo.

3.5 Compilazione del "Foglio notizie" .

Il "Foglio notizie" è un documento che deve essere compilato al verificarsi di un evento calamitoso al fine di fornire una immediata informazione ai responsabili degli uffici e dei servizi costituenti la struttura di protezione civile di cui fa parte la SOU. Esso conterrà, in sintesi, le prime informazioni raccolte dagli operatori di sala.

3.6 Aggiornamento danni a persone e cose in caso di evento.

Al verificarsi di un evento si provvederà alla raccolta ed al continuo aggiornamento di informazioni riguardanti i danni subiti dalla popolazione dalle infrastrutture abitative e di servizi ed alla elaborazione di uno specifico documento. Esso costituirà elemento di supporto alle decisioni dei componenti l'area strategia della SOU.

3.7 Redazione dei comunicati stampa.

Particolare attenzione deve essere posta, in caso di evento, al rapporto con le agenzie di stampa, con le testate giornalistiche locali e con le televisioni pubbliche e private. Gli operatori di sala dovranno redigere un apposito comunicato stampa al fine di informare la popolazione sugli sviluppi dell'evento in corso e sugli interventi posti in essere per la salvaguardia della popolazione e dei beni colpiti nonché per il superamento dell'emergenza.

3.8 Redazione del "rapporto situazioni" giornaliero

Quotidianamente, sia in periodo ordinario che in emergenza, sarà redatto un rapporto situazioni riguardante le informazioni, di particolare rilievo per la protezione civile, che interessano il territorio della SOU. A livello centrale questi rapporti denominati "mattinale" vengono inseriti in un'apposita "banca dati eventi ed interventi" al fine di mantenere aggiornata la memoria storica relativa agli eventi che interessano il territorio ed agli interventi posti in essere per fronteggiarli.

4 FORMAZIONE DEL PERSONALE

Vista la necessità operativa di una SOU ed analizzato i quattro livelli di comando e controllo presenti nel nostro paese si può delineare un percorso formativo per gli addetti di una sala operativa unificata.

4.1 Requisiti di base

- Capacità di relazione;
- Titolo di studio di scuola media superiore;
- Conoscenze di base della lingua inglese

4.2 Obiettivi formativi di base

- Conoscenza di cartografia e topografia (enti produttori, scale, etc.);
- Conoscenza della geografia;
- Conoscenza delle principali infrastrutture di servizi del territorio nazionale (grafo stradale della principale rete stradale, sottoservizi etc.);
- Storia del territorio: cronaca degli eventi recenti e passati;
- Lineamenti generali di geologia strutturale, geomorfologia, geofisica, idrogeologia, idraulica, idrografia;
- Nozioni di telecomunicazioni di emergenza.

4.3 Obiettivi formativi specialistici

- Conoscenza della pericolosità, della vulnerabilità, del rischio e degli scenari di evento del territorio di competenza della SOU;
- Conoscenza delle reti di monitoraggio, dell'ubicazione degli strumenti e dell'Autorità preposta alla raccolta ed elaborazione dati ai fini dell'allarme e del preannuncio dell'evento;
- Conoscenza dei piani di emergenza locali;
- Conoscenza dei documenti di impianto delle attività addestrative locali;
- Compilazione del "foglio notizia", del mattinale, del comunicato stampa e del rapporto situazioni dei danni a persone e cose
- Conoscenza delle procedure delle sale operative costituenti il sistema complesso e dei rispettivi operatori.

5 UN'ESPERIENZA EUROPEA: IL PROGETTO FORMIDABLE

Sin dal gennaio del 2000 il Dipartimento della Protezione Civile è impegnato in un progetto europeo denominato FORMIDABLE (Friendly Operational Risk Management through Interoperable Decision Aid Based on Local Event), con altri soggetti nazionali ed internazionali composti da amministrazioni pubbliche ed aziende private. Tra le amministrazioni pubbliche internazionali vi sono le protezioni civili spagnola e greca.

Il progetto ha lo scopo di definire un sistema comune, di supporto alle decisioni, per affrontare i temi legati alle tre principali fasi dell'emergenza che sono: la pianificazione, la gestione dell'emergenza e la valutazione post evento.

Il progetto si fonda su quanto indicato nel metodo di pianificazione e gestione dell'emergenza, adottato nel nostro paese e denominato "Metodo Augustus".

A partire da quelle che sono le peculiarità e le modalità organizzative delle protezioni civili spagnola, italiana e greca, sono stati definiti i requisiti degli utilizzatori finali dell'intero sistema rappresentati da enti ed amministrazioni pubbliche e private che sono continuamente coinvolte in problematiche riguardanti la protezione civile.

Sulla scorta dei risultati di tale ricerca si è poi individuata la metodologia più appropriata a soddisfare le diverse esigenze, in tema di protezione civile, messe in luce dalla fase iniziale del progetto. Tale metodologia costituisce la base per lo sviluppo del sistema informatico che, allestito nella sala operativa di comando e controllo di protezione civile, supporterà le attività dei responsabili delle funzioni di supporto sia nel periodo ordinario che in quello di gestione dell'emergenza.

Il progetto prevede la realizzazione di un sistema a supporto delle attività di gestione dell'emergenza. La figura illustra il disegno preliminare dell'architettura del sistema in cui ciascuna funzione di supporto opererà attraverso un terminale ed un software appositamente realizzato. Le informazioni ed i dati di cui si potrà disporre saranno sia di tipo statico (topografia, mappe del

rischio, uso del suolo, scenario previsto dell'evento), sia di tipo dinamico (meteorologia, G.P.S., osservazioni da satellite, misure in sito).