

COORDINAMENTO REGIONALE E AUTONOMIA AI TERRITORI

SI CHIAMA COREM IL COMITATO CHE, IN EMILIA-ROMAGNA, ASSICURA L'INTEGRAZIONE E IL COORDINAMENTO DI TUTTE LE STRUTTURE OPERATIVE REGIONALI CHE, A DIVERSO TITOLO, SI OCCUPANO DI EMERGENZE AMBIENTALI. AMPIO SPAZIO ANCHE ALLE AUTONOMIE LOCALI.

Emergenza, crisi, incertezza, rischio, sono concetti sempre più presenti nella società contemporanea e nella vita di tutti i giorni. È pur vero che il ruolo del "fato" era considerato molto presente anche fra gli antichi, ad esempio in Euripide troviamo "gli dei ci creano tante sorprese: l'atteso non si compie e all'inatteso un dio apre la via". La sorpresa di oggi, organizzativa ed esistenziale, è che dopo la convinzione positivista che l'uomo potesse dominare la natura con le sue tecnologie e decisioni, si riscopre quanto sia elevata l'incertezza e quanto le stesse attività e le infrastrutture tecnologiche umane generino nuove tipologie di rischio. Proprio per questo da un lato è sempre più evidente la ricerca di "responsabili" da parte del pubblico e dei mass media e dall'altro è maturato l'orientamento organizzativo a dotarsi, in ambiti "rischiosi", di procedure codificate, anche a scapito dell'efficacia della risposta quando le attività sono particolarmente complesse. In queste brevi note restringeremo l'attenzione al concetto di emergenza.

Il ciclo di un'emergenza e i possibili esiti si può rappresentare come in *figura 1*, mutuata da studi sulla comunicazione.

Al solo scopo descrittivo vengono rappresentati alcuni possibili cicli di vita di un'emergenza nel tempo, in funzione dell'intensità. La rappresentazione è utile per evidenziare come la possibilità di gestione dipende dal livello iniziale di rischio e come un ciclo successivo può essere meglio controllato con un sistema di allertamento e con interventi, nella fase di rientro, per ridurre il livello iniziale di rischio. Nella seconda scala dell'ascissa è rappresentato il *continuum* organizzativo fra le fasi ordinarie, l'emergenza e il ritorno all'ordinarietà. Qui può essere evidenziata la necessità di uno stretto raccordo fra gli attori che gestiscono le varie fasi.

Le emergenze sono fronteggiate con due tipologie di attività: l'*allertamento* (per eventi prevedibili) e la *risposta immediata* da un lato e la *gestione formale* (con dichiarazioni di stato di emergenza o di crisi e successivi provvedimenti di

protezione civile) dall'altro. Il fatto che questa seconda tipologia di attività non sia regolata da una norma che dia la certezza delle necessarie coperture finanziarie, fa sì che i provvedimenti siano adottati caso per caso, con ampio margine di discrezionalità; ciò può indurre incertezza anche nelle attività di gestione contingente.

In Emilia-Romagna il modello di intervento è definito nella legge 1/2005 e in protocolli operativi condivisi, nel contesto del modello nazionale, precisati nella direttiva del Presidente del Consiglio del 3 dicembre 2008. L'Assemblea legislativa regionale ha combinato il principio di *sussidiarietà*, con grande rilievo per le autonomie locali e per il volontariato, con quello di *adeguatezza*, con il mantenimento di compiti operativi e di coordinamento al livello regionale, assegnandoli all'Agenzia di protezione civile. L'Agenzia è integrata con tutte le strutture operative regionali con la costituzione del Comitato regionale per le emergenze

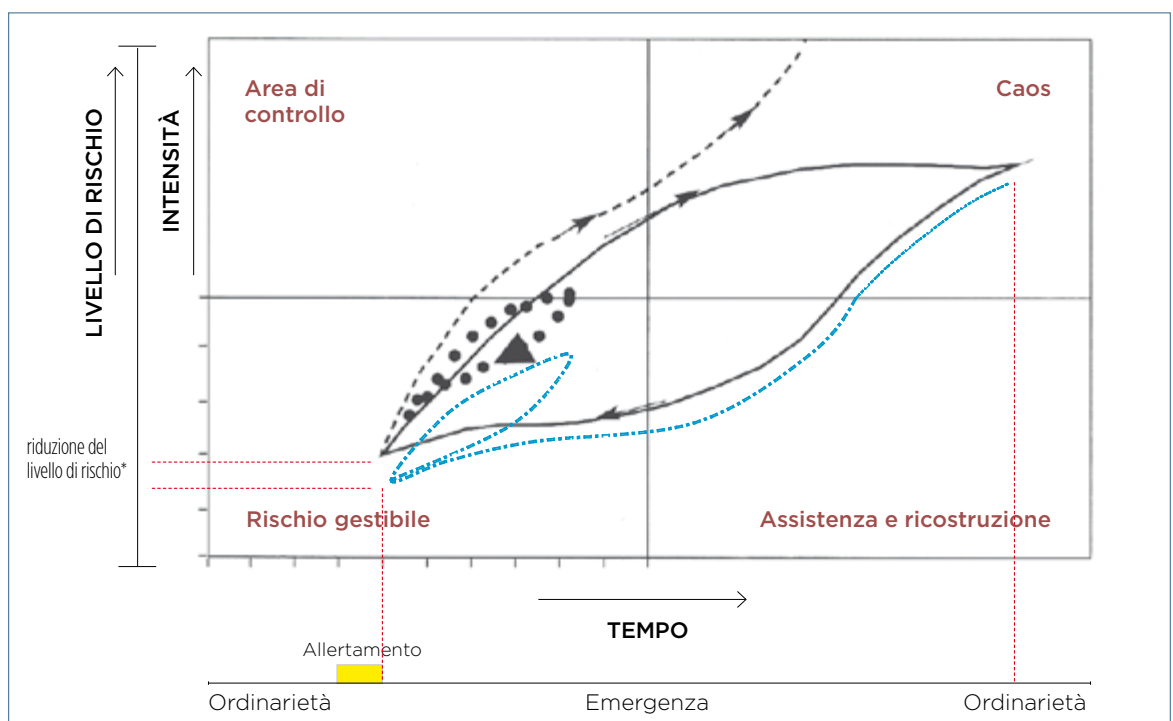


FIG. 1
IL CICLO DI VITA
DI UN'EMERGENZA

* Riduzione del livello di rischio dovuto a interventi di messa in sicurezza e ad azioni strutturali e non strutturali nella fase successiva all'evento

Fonte: C. Skinner, G. Mersham, 2002 modificata

(Corem). Questo organismo, presieduto dal direttore dell'Agenzia, composto dai dirigenti delle principali strutture operative regionali e statali assicura il coordinamento delle attività tecnico-operative di risposta alle emergenze e propone al presidente della Regione l'adozione di provvedimenti urgenti. Il presidente può dichiarare lo stato di crisi regionale o richiedere al governo la dichiarazione di stato di emergenza nazionale, in caso si rendano necessari mezzi e poteri straordinari. Il Corem può essere supportato dalla Commissione regionale grandi rischi, composta da esperti, in prevalenza universitari, nel contesto di uno schema decisionale chiaro. Il parere degli esperti non viene confuso con la decisione, che viene sempre riportata al livello istituzionale.

Il presidio permanente e il raccordo con le sale operative nazionale e locali è assicurato dal Centro operativo regionale (COR), con l'articolazione interna in Sala operativa, Centro multi rischio e Centri logistici. Particolare rilievo assume l'integrazione con Arpa-Centro funzionale per le attività di previsione, allertamento e monitoraggio. Le risorse specialistiche e il volontariato, organizzati preventivamente, mediante convenzioni e accordi, in colonna mobile regionale, anche per moduli funzionali, vengono attivati dal COR. Il Centro multirischio costituisce una modalità organizzativa innovativa, che consente di aggregare esperienze e conoscenze in sezioni tematiche trasversali rispetto alle strutture operative e agli organigrammi, senza modificare il normale assetto delle competenze.

La Regione, in relazione ai finanziamenti disponibili, predispone piani di interventi di messa in sicurezza urgente, al fine del ritorno alle normali condizioni di vita con un livello di rischio inferiore.

Il Dipartimento nazionale, con la sala

operativa Sistema mantiene i contatti con le strutture territoriali, allerta e attiva le strutture operative del sistema nazionale di protezione civile per la gestione delle emergenze. Il capo dipartimento può essere nominato commissario delegato alla gestione dell'emergenza nell'immediatezza dell'evento, anche in assenza di dichiarazione di stato di emergenza; in tali casi assume il coordinamento di tutte le azioni di risposta. A livello provinciale il coordinamento unitario delle azioni di risposta a un'emergenza è in capo ai prefetti, con i quali, anche in base ai piani provinciali di emergenza, predisposti dalle province, cooperano le istituzioni e le strutture operative locali nell'ambito del Centro coordinamento soccorsi (CCS). Il prefetto e il presidente della Provincia concordano l'attivazione di una sala operativa unica e integrata per l'attuazione delle disposizioni stabilite nel CCS e per raccogliere, verificare e diffondere le informazioni relative all'evento, raccordandosi con il COR e il Dipartimento di Protezione civile. Il rapporto fra l'Agenzia di protezione civile e i prefetti è improntato sul principio della leale collaborazione, sulla base di protocolli predefiniti ma anche di accordi contingenti in relazione alle situazioni da gestire.

La prima risposta all'emergenza, qualunque sia la natura dell'evento che la genera e l'estensione dei suoi effetti, deve essere garantita dalla struttura istituzionale locale, in particolare da quella comunale. La qualità della risposta istituzionale a livello locale, nelle prime ore successive all'evento, è fondamentale per la salvaguardia della vita e dei beni e per generare fiducia, e quindi una reazione positiva, da parte della popolazione colpita. Funzioni essenziali, per le quali il sindaco è responsabile sono la comunicazione ai cittadini a rischio e la prima assistenza alla popolazione colpita.

Uno degli elementi che caratterizza maggiormente il sistema di protezione civile italiano e dell'Emilia-Romagna è il continuo flusso di informazioni fra i vari livelli operativi, che consente la preparazione di interventi con risorse aggiuntive, da attivare tempestivamente in caso di necessità e quindi di migliorare la "resilienza" del sistema.

Questo modello organizzativo complesso, sussidiario e solidale, con una catena di comando condivisa pur in assenza di una struttura rigidamente gerarchica, può ulteriormente aumentare l'efficienza della risposta alle emergenze mediante:

- lo sviluppo di attività di pianificazione dell'emergenza, finalizzate al coordinamento interorganizzativo

- lo scambio e la condivisione di dati e informazioni in particolare per la anticipazione e la comprensione dei fenomeni, con la creazione di reti di competenze supportate dal massiccio impiego delle recenti e flessibili tecnologie informatiche

- la realizzazione di centri di coordinamento per la gestione integrata delle risorse e la valutazione dinamica degli scenari di danno.

In questa direzione acquista particolare rilievo l'orientamento assunto dalla Giunta regionale, in linea con recenti progetti avviati in diversi paesi europei, per la realizzazione di una nuova sede per le strutture preposte alla sicurezza ambientale e alla protezione civile della Regione, con la previsione di una sala operativa unificata.

Maurizio Mainetti

Responsabile Servizio Pianificazione e gestione emergenze, Agenzia Protezione civile, Emilia-Romagna



BIBLIOGRAFIA

www.protezionecivile.emilia-romagna.it

B. Baldi, *Il coordinamento interorganizzativo nell'attuazione delle politiche pubbliche: l'intervento di protezione civile* (1995), Amministrare, XXV, n.1.

Lucien G. Canton, *Emergency Management* (2007), Wiley and sons.

C. Skinner, G. Mersham, *Disaster Management* (2002), Oxford University Press.

L. Clarke, *Mission Improbable* (1999), University of Chicago Press.

D. Weinberger, *Everything is miscellaneous* (2007), Times Books.

Karl E. Weick, Kathleen M. Sutcliffe, *Managing the unexpected* (2001) Jossey Bass.

P. Dunleavy, H. Margetts, S. Bastow, J. Tinkler, *New public management is dead: long live digital era governance* (2006), Public Administration R. end T., vol. 16, n. 3.

AA.VV. *L'administrateur et l'expert* (2002), Revue Francaise d'Administration Publique, n. 105.

D. Egidi, M. Mainetti, *Come gestire l'emergenza, l'esperienza dell'Emilia-Romagna* (2007), ArpaRivista, supplemento al n. 3 anno X.