

MODELLI ORGANIZZATIVI, L'ESPERIENZA TOSCANA

UN APPROFONDIMENTO SULL'ESPERIENZA DELL'ARPAT E DELLA PROTEZIONE CIVILE PROVINCIALE PER LA GESTIONE DELLE EMERGENZE. LA SALA OPERATIVA PROVINCIALE È IL RIFERIMENTO 24 ORE SU 24 E IL CENTRO DI RACCORDO PER LO SCAMBIO DI INFORMAZIONI E CONOSCENZE.

Nel 2007 il dipartimento Arpat di Firenze e la Protezione civile della Provincia hanno firmato un protocollo di accordo per la collaborazione nella gestione degli eventi in emergenza di interesse dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente del territorio fiorentino. La Sala operativa provinciale (SOP) è divenuta così anche sala operativa di Arpat. A tre anni dalla firma il Dipartimento Arpat di Firenze ha ritenuto importante effettuare una valutazione sul risultato della collaborazione, per verificare se il modello organizzativo utilizzato è funzionale alle esigenze e per valutare la possibilità di estenderlo anche ad altri territori della regione.

Le parole chiave

Il protocollo ha alla base 5 criteri fondamentali riconducibili a parole chiave particolarmente importanti per una organizzazione finalizzata alla gestione delle emergenze:

1. *flessibilità* rispetto alle modificazioni dell'ambiente esterno (input), aspetto particolarmente vero nell'ambito della gestione delle emergenze per motivi di ordine normativo, tecnologico, sociale e meramente operativi
2. *rapidità e completezza della risposta* ai vari livelli della richiesta: previsione prevenzione, soccorso differenziato nei suoi diversi aspetti
3. *competenza* necessaria, insieme alle altre peculiarità, per una duplice finalità: quella di permettere alla struttura di operare al meglio per fornire in ogni occasione un contributo finalizzato alla risoluzione dei problemi, e quella di costruire una sensazione generalizzata di capacità che consenta ai soggetti coinvolti
4. *sinergia di azione* allo scopo di evitare duplicazioni di lavoro, razionalizzando il sistema di prevenzione e protezione
5. *riduzione delle risorse utilizzate* per massimizzare quanto in essere in modo completo, efficace ed efficiente.



FOTO: ARPA TOSCANA

1

nel problema di sentirsi tutelati dalla struttura stessa

Il modello a stella marina

Sulla base di queste premesse, l'impostazione che si è ritenuto di dare al sistema parte proprio dai presupposti insiti nel cosiddetto *metodo Augustus*¹ per una metodologia di coordinamento della pianificazione in emergenza. Si è pertanto pensato a un insieme eterogeneo di imprese che hanno un'organizzazione interna propria, un certo tipo di attività, degli obiettivi specifici, ma che si trovano a lavorare per un obiettivo superiore

comune e condiviso. La salvaguardia dell'uomo, del territorio e dell'ambiente da eventi più o meno prevedibili e molto diversi fra loro è l'obiettivo primario che tiene insieme il sistema.

Con questi presupposti è stata definita un'organizzazione a rete di imprese di tipo olonico², un modello che permette lo sviluppo della motivazione con la formazione di una cultura professionale condivisa nelle more delle singole autonomie operative.

Un insieme di imprese (Provincia, Arpat, Vigili del fuoco, Prefettura, servizio 118, Asl ecc.) vanno così a costituire un'azienda virtuale che persegue come obiettivi di base la concentrazione delle capacità chiave (ogni impresa si concentra e si specializza nelle proprie attività tradizionali in cui può vantare conoscenze consolidate), e lo sviluppo di processi integrati e sinergie.

La struttura, che può essere visualizzata come una stella marina con un numero

1 Intervento in occasione di un incendio.
2 Intervento a seguito di uno sversamento di idrocarburi in Arno.

n di bracci, necessita di un centro organizzato che costituisce l'integratore *full time* del sistema per il coordinamento orizzontale fra le strutture, che si trova al servizio di ognuna ed è allo stesso tempo incaricato di raccogliere le conoscenze. Una struttura che in "tempo di pace" – termine normalmente usato in protezione civile per i periodi in cui non ci sono emergenze da gestire – fa da centro di smistamento del sapere e delle informazioni, raccoglie le indicazioni degli specialisti e "smista" la conoscenza sul territorio, in funzione delle necessità e delle richieste per le funzioni di previsione e di prevenzione. Un centro al quale afferiscono tutte le altre strutture, mettendo in compartecipazione l'informazione, per superare così i distinti monopoli di conoscenza che troppo spesso hanno costituito un ostacolo allo sviluppo e alla riuscita di interventi di natura pubblica. Centro che diventa, in tempo di emergenza, polo catalizzante dei dati e dell'organizzazione della macchina dei soccorsi cui afferiscono le varie funzioni di supporto e dal quale si coordinano le operazioni.

La Provincia e le sale operative provinciali costituiscono il centro focale su cui puntare l'attenzione. In particolare l'articolazione fiorentina ben si presta a questo ruolo di regia. È a queste strutture che gli altri attori interessati del territorio (tutti i Comuni, la Prefettura ecc.) possono attingere eliminando separazioni costruite spesso su false logiche di responsabilità o di potere che impediscono l'armonizzazione dell'informazione, l'uso meditato di tutte le capacità scientifiche e operative, umane e strumentali a disposizione.

Ogni singola struttura facente parte dell'insieme avrà il proprio nucleo operativo che nel rispetto della propria autonomia, e sfruttando al massimo la propria organizzazione, si fonde con gli altri nuclei nell'affrontare le diverse esigenze.

Nel sistema omonico richiamato, l'ottenimento di un qualsiasi elemento di valore strategico, un certo *output*, potrà essere costruito attraverso gruppi individuati come *team di processo*, un sistema che riunisce tutto ciò che è necessario allo scopo prefisso ed entro il quale, di conseguenza, confluiranno tutte le persone che svolgono una qualsiasi attività (operativa, decisionale, di coordinamento o informativa) utile al fine predeterminato.

I team di processo, in relazione ai vari *output* desiderati, possono quindi essere costituiti unicamente fra Sala operativa

provinciale e singole strutture (118, Arpat, Prefettura, volontariato ecc.) oppure con più strutture.

Lo stimolo allo sviluppo del team specifico rispetto a un determinato *output* potrà venire:

- da una qualunque delle strutture secondo indicazioni specifiche e motivate
- da modificazioni che si verificano nell'ambiente esterno (nuove tecnologie, informazioni, normative, modificazioni territoriali ecc.)
- dagli *stakeholder* del territorio o nazionali.

Il team di processo funziona però solo se il personale coinvolto è competente, sufficientemente autonomo e soprattutto motivato, cioè fortemente responsabilizzato e con ampi poteri decisionali (*empowered*). Infatti è fondamentale in qualsiasi organizzazione, ma ancora di più in emergenza, valorizzare l'elemento umano.³

L'integrazione ottenuta nel team porta alla consapevolezza dei problemi reciproci e l'obiettivo di efficacia che ne è alla base, e quindi a validi risultati nella logica del principio di cittadinanza che costituisce, con quello di sussidiarietà, il fondamento della struttura.

Focalizzando e ricapitolando, la SOP diventa centro di coordinamento fra strutture, di informazione e di

aggregazione per qualunque tipo di problema, sia in tempo di pace sia in emergenza, e questo indipendentemente dalle responsabilità dalla normativa. Facciamo un esempio specifico e importante. La responsabilità della gestione della difesa civile, del rischio radioattivo, e di quello legato ai grandi rischi sono proprie della Prefettura. Il sistema proposto non modifica sostanzialmente le responsabilità nelle singole organizzazioni che fanno capo ogni volta all'autorità specifica per il comando come il Prefetto per le emergenze di competenza. L'autorità di comando fa riferimento per la protezione civile a una sola struttura di servizio che, grazie all'organizzazione proposta, costituisce fulcro di coordinamento e di gestione del sapere attualmente frammentato. Non si creano così sovrapposizioni oppure monopoli di conoscenza che risultano fallimentari in una gestione che richiede velocità di risposta, competenza e operatività.

Applicazione del modello, il protocollo adottato a Firenze

L'organizzazione costruita fra Arpat e la Protezione civile della Provincia di Firenze sui presupposti enunciati ha attualmente diversi punti di forza, ma sono ancora molte le potenzialità di evoluzione.



FOTO: ARPA TOSCANA

I punti di forza

Il protocollo:

- ha facilitato la comunicazione degli enti del territorio con Arpat in situazioni di emergenza
- ha implementato la conoscenza di entrambe le strutture grazie alla condivisione delle informazioni
- ha facilitato l'uso di tale conoscenza in quanto gli operatori Arpat possono accedere alle informazioni 24 ore su 24
- ha facilitato il flusso di informazioni e le attivazioni dei tecnici Arpat mediante la fornitura di un numero unico facilmente memorizzabile a tutti gli operatori del soccorso
- ha migliorato la sensazione di sicurezza di tutti gli operatori
- ha messo a disposizione dei tecnici Arpat tutta la logistica della SOP, migliorando di conseguenza l'attività in campo
- ha permesso la creazione di procedure integrate che sono alla base della gestione degli eventi di emergenza
- ha permesso la costituzione di un nucleo di riferimento che coinvolge altri enti e istituzioni in modo dinamico, in relazione agli argomenti di pianificazione
- ha permesso la creazione di un database digitale per mantenere memoria della globalità degli interventi e sviluppare statistiche mirate all'aumento dell'efficacia dei Servizi e del protocollo stesso
- ha implementato la conoscenza attraverso attività di formazione incrociata.

L'evoluzione

SOP e Arpat hanno proposto di allargare questa collaborazione anche ad altri enti che, in alcuni casi, già avevano costruito accordi separati con la Sala operativa (ad es. Società autostrade, Ssn, Università di Firenze ecc.)

Si sta quindi operando sul fronte strategico e operativo mediante:

- predisposizione di un protocollo di accordo generale attualmente in fase di firma; questo costituisce sicuramente elemento fondamentale per la creazione di una rete organizzativa fra le maggiori strutture interessate al

- soccorso e al relativo supporto come VVF, Protezione civile, Arpat e Asl
- creazione di gruppi di lavoro (*team di processo*) finalizzati all'analisi di specifiche attività e ai quali partecipano gli enti ma anche le imprese/gestori di servizio importanti per una gestione integrata dei problemi; fra i temi già in corso di valutazione troviamo le emergenze correlate con manufatti in cemento amianto, quelle che possono interessare l'area/bacino idrico ricadente sul lago di Bilancino, le emergenze relative agli sversamenti di prodotti inquinanti sul suolo e nelle acque superficiali.

Occorre ricordare che il lavoro da sviluppare all'interno dei gruppi non è trascurabile in quanto sono rianalizzati da un punto di vista tecnico possibili scenari incidentali per definire o comunque recuperare/rivedere informazioni sulla base di un'analisi finalizzata alla verifica dell'efficacia e dell'efficienza delle attività attualmente svolte; inoltre vi è la necessità di ricostruire una conoscenza territoriale in molti casi estremamente puntuale e non ancora organizzata e fruibile; infine occorre progettare modalità operative generali e anche specifiche, soprattutto correlate con le diverse competenze e con le diverse risorse a disposizione.

D'altra parte questo oneroso lavoro preparatorio e di allenamento in campo – sviluppato attraverso le necessarie esercitazioni – è presupposto indispensabile per l'efficacia e l'efficienza dell'intervento. L'emergenza richiede infatti *pianificazione, organizzazione e prove* a fronte di eventi che si sperano più isolati possibili. Investire

prima facilita però intervenire dopo nel ripristino delle condizioni iniziali e permette anche di avere a disposizione informazioni per le azioni quotidiane.

Quel che sarebbe auspicabile è la creazione di analoghe strutture a livello provinciale o sovraprovinciale dove convogliare le sinergie delle diverse "protezioni civili", pur nel rispetto delle relative autonomie. Una rete olonica che amplia il territorio di competenza all'interno del quale i comportamenti e le capacità diventano sinergie positive.

Sandra Botticelli

Arpa Toscana

L'articolo è stato originariamente pubblicato su ArpatNews 84/2010.

NOTE

¹ Il metodo Augustus è uno strumento di riferimento per la pianificazione delle emergenze predisposto e utilizzato dalla Protezione civile italiana, il cui nome deriva dall'omonimo imperatore romano a cui si attribuisce la citazione «*il valore della pianificazione diminuisce con l'aumentare della complessità degli eventi*».

² Il sistema olonico da *olon*, "tutto", è un'organizzazione che opera mediante la cooperazione di unità autonome a esso correlate. È quindi costituito da una rete integrata e organizzata di imprese e di individui capaci di cooperare mantenendo la propria autonomia in vista di finalità comuni e risultati condivisi.

³ Il personale è la parte più importante di un'organizzazione perché essa si basa sui contributi dei singoli componenti umani. Per questo è importante che i partecipanti siano motivati a fornire nel tempo all'organizzazione i loro contributi: risorse, sforzi e tempo.



FOTO: ARPA TOSCANA