

GESTIONE DEGLI STATI DI EMERGENZA OPERATIVA DI UN COMANDO PROVINCIALE DEI VIGILI DEL FUOCO CON IL MODELLO "I.C.S."

Dott. Ing. Saffioti, S. e Dott. Ing. Di Palma F.

Comando Provinciale Vigili del Fuoco di Cagliari, Ministero dell'Interno - Dip. VVF.S.P.e D.C. , Viale G. Marconi n°300, Cagliari, 09100, Italia

Comando Provinciale Vigili del Fuoco di Cagliari, Ministero dell'Interno - Dip. VVF.S.P.e D.C. , Viale G. Marconi n°300, Cagliari, 09100, Italia

SOMMARIO

Dal 2005 il CNVVF ha adottato il modello ICS – messo a punto dall'NFPA e già in uso negli USA da parte di FEMA e NIMS – per gestire le situazioni di emergenza, o comunque eccezionali, di qualsiasi tipo e natura. Nella vita operativa di un Comando VF, alla luce del vigente panorama legislativo e normativo, sono molteplici le tipologie di emergenze che la struttura deve essere capace di affrontare, con prontezza, efficacia e flessibilità. Lo sviluppo di procedure e pianificazioni specifiche, da realizzare anche mediante l'analisi dei rischi correlati al territorio di competenza, la predisposizione di schemi operativi e modulistica standard, l'integrazione di tutti questi elementi in un semplice ma efficace "sistema informativo automatizzato per la gestione delle emergenze", il lavoro di costante aggiornamento del medesimo e l'attività di formazione degli operatori, si ritiene possano rappresentare il modo più valido per raggiungere l'obiettivo di "gestire l'emergenza come routine". Si intende presentare un'applicazione pratica "a 360°" dell'I.C.S. (Incident Command System) all'attività del Reparto "Sala Operativa" di un Comando dei Vigili del Fuoco nonché l'organizzazione concettuale del sistema unitamente agli strumenti operativi predisposti per gestire un'emergenza secondo le competenze dei VV.F. riportando anche le Procedure Operative Standard redatte. Si presenterà inoltre una disamina degli strumenti ritenuti più efficaci per la formazione delle risorse umane e indispensabili alla pratica in modo corretto e completo i principi ispiratori del modello concettuale che l'I.C.S. rappresenta; inoltre il sistema, se si dimostrerà funzionale, consentirà di fornire uno strumento prezioso per le autorità e le strutture preposte al livello di gestione strategica dell'emergenza.

1. PANORAMA NORMATIVO DI RIFERIMENTO

1.1 Normativa e regolamentazione italiana

In ambito nazionale, anche a seguito di eventi accidentali reali che hanno interessato parti del territorio italiano ed eventi deliberati di natura criminale, si è strutturato in materia di soccorsi in caso di gravi emergenze un complesso di norme e disposizioni articolato e funzionalmente ben definito. Ciò anche in virtù dell'avvenuta all'attribuzione al Dipartimento della Protezione Civile dei compiti di emanazione delle disposizioni di coordinamento generale delle emergenze. Finalità del presente capitolo è fornire una rapida anamnesi di quanto in essere nella realtà per gli aspetti di diretta competenza del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco. Non si ritiene significativa la trattazione in questa sede delle norme di legge che affidano al Corpo Nazionale dei Vigili del fuoco le competenze in materia di soccorso pubblico sia ordinario sia nell'ambito delle attività di protezione civile. Si ricorda unicamente che dal 1991 con la Circolare n° 28 [1] il CNVVF ha disciplinato le procedure di attivazione e di composizione delle Colonne Mobili Regionali d'intervento VF che sono a tutt'oggi lo strumento in grado di assicurare il pronto ed efficace dispiegamento delle risorse d'intervento del Corpo in occasione di eventi calamitosi o di gravi sciagure di varia natura.

1.1.1 Circolare Prot. N° 6294/24205 – EM del 29 luglio 2005 “Sistema di comando e controllo per la gestione integrata delle emergenze a carico del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco – Adozione del modello “Incident Command System” (ICS) Piani d'emergenza discendenti VF per scenari a seguito di atti deliberati con uso di sostanze convenzionali e non.” [2]

Avendo presente la necessità di mettere in atto un sistema di coordinamento di varie strutture sia ordinariamente operanti attività di soccorso sia occasionalmente coinvolte in esse, valutate le esigenze di chi il soccorso lo svolge quotidianamente e ricordando quanto l'ordinarietà del soccorso si differenzi dall'emergenza straordinaria, con Lettera Circolare del luglio del 2005, il Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile del Ministero dell'interno individua nell'I.C.S. (Incident Command System), metodologia ormai collaudata di gestione delle emergenze, il modello di gestione delle situazioni di crisi in ambienti “multi agenzia”.

La necessità di ufficializzare e uniformare la modalità operativa del CNVVF in tali ambiti deriva anche dall'ampliato scenario di interventi ai quali è chiamato a rispondere il Vigile del Fuoco moderno.

L'originaria figura del ROS (Responsabile delle Operazioni di Soccorso) si evolve assumendo funzioni nuove, richieste dall'evoluzione stessa degli interventi di soccorso.

Storicamente l'ICS nasce come modalità gestionale che prevede all'interno di un' unica struttura integrata tutte le figure operanti il soccorso e vede la luce come modello organizzativo per la gestione di eventi eccezionali, complessi e straordinari. La sua origine influenza evidentemente il campo di applicazione, rendendo l'ICS ideale per attività di soccorso anche in ambiti interessati da azioni terroristiche.

L'ICS vede come elementi base i cinque ambiti di attività principali che sono:

- Comando;
- Pianificazione;
- Operazioni;
- Logistica;
- Amministrazioni/Contabilità.

Dette componenti, sono ordinariamente alla base della gestione in ambito operativo svolta già dal ROS (Responsabile Operazioni di Soccorso, negli interventi di soccorso ordinari coincidente con il Capo della squadra VF intervenuta sul posto) del CNVVF che provvede a:

Coordinare tutte le squadre in maniera tale da gestire gli aspetti di natura tecnica delle attività di soccorso;

Pianificare le azioni da mettere in atto in funzione degli aggiornamenti dello scenario;

Condurre in prima persona le attività operative;

Strutturare ed adeguare la logistica in funzione delle necessità;

Supervisionare l'attività di redazione di quanto necessario per la gestione amministrativa e contabile dell'intervento.

Essendo durante le gravi emergenze il teatro delle operazioni di complessità superiore rispetto all'ordinarietà degli interventi, la sola figura del ROS andrebbe in crisi dovendosi interfacciare con un gran numero di altre strutture operative; al fine quindi di gestire ogni aspetto con il massimo dell'efficacia e dell'efficienza e considerata la necessità di non disperdere né le risorse né le informazioni, il sistema ICS vede la necessaria presenza figure di riferimento diversificate, di procedure e schemi di comando e comunicazione nonché di modelli di registrazione delle attività unificati e codificati in maniera tale da essere di facile e immediata lettura. L'ICS come codificato in ambito NFPA e FEMA, rende già disponibili moduli codificati che risulta applicabile in ambito VVF con pochi adattamenti alla realtà dei Vigili del fuoco del nostro paese.

Operativamente quindi le funzioni individuate dall'ICS possono essere riassunte in:

- Responsabile complessivo (figura operante il Comando dell'intervento);
- Responsabile della pianificazione (figura designata per la definizione dei programmi e delle attività della giornata);

- Responsabile operativo (figura operante il diretto coordinamento delle attività più strettamente di soccorso tecnico previste);
- Responsabile della logistica (figura incaricata dell'approvvigionamento e della gestione di mezzi, materiali, rifornimenti ed altre risorse);
- Responsabile amministrativo/contabile (figura incaricata della redazione, del controllo e della registrazione di tutti gli atti amministrativi e contabili correlati all'evento).

Sebbene l'ICS sia stato studiato per la gestione di un evento lontano dall'ordinarietà e specificatamente a livello "tattico" e quindi in prossimità dello scenario operativo d'intervento, la Circolare del Dipartimento dei Vigili del Fuoco indica l'applicabilità dello stesso anche per la gestione della Sala Operativa del Comando Provinciale e più specificatamente della Sala Crisi/Gestione Emergenze annessa alla stessa; viene inoltre responsabilizzata la figura del Funzionario tecnico di servizio a cui si assegna l'incarico di attivazione e avvio del sistema stesso. Considerata la varietà di eventi ai quali l'ICS può essere applicato, è evidente la necessità di stabilire una priorità gerarchica tra le varie strutture dell'Amministrazione, centrali e territoriali, comprendenti il Centro Operativo del Dipartimento VVFSPeDC del Ministero dell'Interno, la Sala Operativa della Direzione Regionale, quella del Comando Provinciale, fino al P.C.A. sul luogo del sinistro o dell'emergenza. Sempre in considerazione della complessità del modello di gestione ICS, dovranno essere standardizzati quanti più elementi possibile ad essa correlati; pertanto gli aspetti legati alle cinque attività primarie del sistema dovranno essere strutturati in maniera univocamente definita. Al fine di chiarire come si articola funzionalmente la struttura completa prevista dall'ICS si riporta a seguire (Figura 1) uno schema riassuntivo delle varie figure che il sistema prevede.

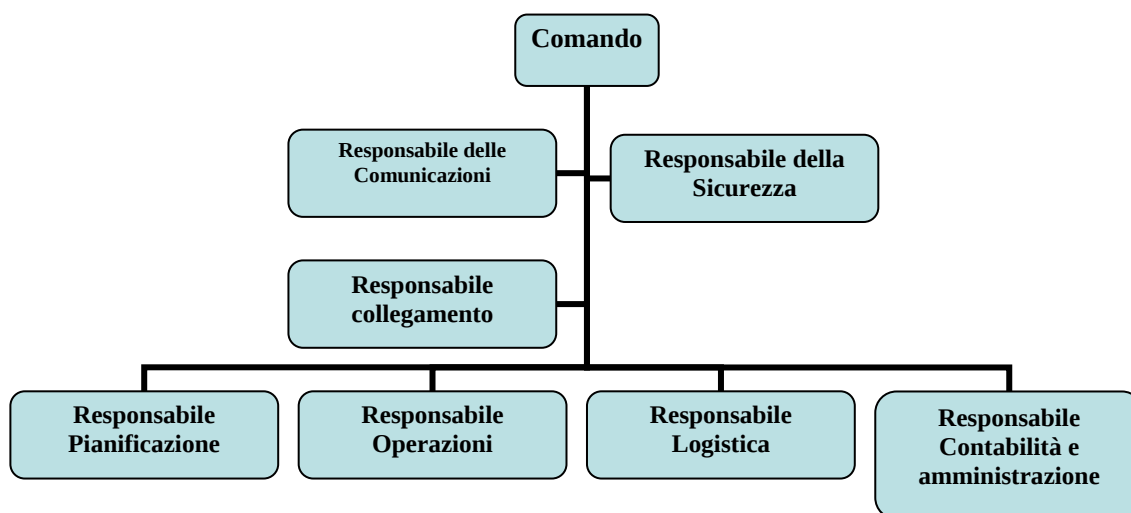


Figura 1. Schema riassuntivo funzioni ICS

1.1.2 DPCM 6 aprile 2006 “Coordinamento delle iniziative e delle misure finalizzate a disciplinare gli interventi di soccorso e di assistenza alla popolazione in occasione di incidenti stradali, ferroviari, aerei ed in mare, di esplosioni e crolli di strutture e di incidenti con presenza di sostanze pericolose.” [3]

All'origine delle disposizioni promulgate con questo Decreto si pone la necessità di porre in essere quanto necessario per la gestione di interventi che per caratteristica operativa, diffusione sul territorio e difficoltà intrinseca rendono necessaria la sovrapposizione di più funzioni dello Stato.

Rilevato dunque il compito, sancito dal D.L. 07 settembre 2001 n°343 convertito e modificato dalla Legge 9 novembre 2001 n° 401 [4], spettante al Presidente del Consiglio dei Ministri di promozione e controllo delle attività di Enti e Amministrazioni pubbliche per la tutela della “integrità della vita” e considerati i compiti assegnati al Capo del Dipartimento della Protezione Civile, è stato promulgato il sopracitato Decreto che ha per obiettivo l'attività di coordinamento delle varie strutture dello Stato operanti su scenari complessi ed inoltre la necessità di fronteggiare in maniera ottimale, anche sotto l'aspetto economico, abbattendo eventuali

sprechi, quanto connesso con eventi incidentali coinvolgenti mezzi di trasporto, infrastrutture e costruzioni e attività utilizzanti sostanze pericolose.

L'ampio campo di applicazione di questo Decreto comporta la competenza, nella quasi totalità dei casi, del Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa civile nella "direzione tecnica" degli interventi di soccorso tecnico urgente da attuare in occasione delle gravi sciagure.

Al fine di uniformare indirizzo e azioni dei vari soggetti operanti l'intervento, il Capo del Dipartimento della Protezione Civile ha ritenuto pertanto di dover fornire "le indicazioni necessarie a garantire il coordinamento operativo di emergenze dovute ad incidenti stradali, ferroviari, aerei ed in mare, ad esplosioni e crolli di strutture e ad incidenti con presenza di sostanze pericolose".

Per permettere una tale uniformità, le linee guida emanate dal Dip. P.C. riportano come punti fondamentali oggetto di trattazione:

- Definizione di un adeguato flusso di informazioni tra le sale operative centrali e quelle periferiche delle varie strutture operanti i diversi aspetti dell'attività di soccorso, in maniera tale da permettere l'immediata attivazione dell'intero sistema di protezione civile;
- Individuazione delle attività da mettere in atto, con conseguente distribuzione dei compiti alle varie strutture e componenti operative intervenenti;
- Assegnazione delle funzioni di assistenza delle popolazioni e diffusione delle informazioni.

2. ANALISI DELLA SITUAZIONE ORGANIZZATIVA ESISTENTE

2.1 STRUTTURE OPERATIVE

Allo Stato attuale, la struttura operativa assimilabile a quella prevista dal sistema I.C., vede, per il Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco di Cagliari una serie di apparati, strutture, mezzi e metodologie standardizzate, già operative e già applicate in talune situazioni di complessità o particolarità dei teatri operativi. Fondamentale per la gestione delle attività indicate dal sistema è il funzionamento del Reparto Sala Operativa del Comando, costituito dalla "Sala Operativa" vera e propria a cui si affianca la "Sala Crisi/Emergenza", le cui funzioni sono allo stato attuale le seguenti:

- Gestione dell'ordinarietà del servizio di soccorso tecnico urgente
- Gestione delle attività di soccorso connesse con eventuali particolari stati di emergenza
- Gestione della logistica e delle altre attività accessorie connesse con eventuali stati di emergenza operativa del Comando
- Gestione degli aspetti di contabilità e delle attività amministrative connesse.

Allo stato attuale, la "Sala Operativa" del Comando dispone dei seguenti apparati dedicati alle comunicazioni:

- n° 6 linee telefoniche "115";
- collegamento radio su banda CNVVF (in particolare con utilizzo di un canale provinciale e un canale regionale VVF);
- collegamento radio su banda marittima VHF destinato all'ascolto 24h/24;
- centralino telefonico con 6 linee ISDN;
- collegamento internet;
- impianto di video con proiezione selezionabile di quanto in visione sugli schermi dei singoli operatori;
- collegamento fax. La "Sala Crisi/Emergenza", posta in comunicazione diretta e funzionale con la Sala Operativa, vede installati allo stato attuale:
- una coppia di apparati radio dedicati alle comunicazioni provinciali, regionali o su ponte radio per le emergenze;

- due linee telefoniche dedicate per le comunicazioni con le sale operative della Prefettura e del Centro Operativo del Dipartimento VVFSPeDC del Ministero dell'Interno;
- Cartografia digitalizzata della regione Sardegna;
- Archivio dei piani di emergenza esterne delle aree industriali site nel territorio di competenza;
- Proiettore con selezione di quanto in visione sugli schermi dei singoli operatori.

Considerato il fatto che sul luogo del sinistro (livello “tattico”) le funzioni di coordinamento dell'intervento risultano basilari sia per la figura deputata alla funzione “Comando” sia per le altre previste dal ICS, si rende necessaria l'attivazione di un “posto di comando” locale destinato proprio a tali funzioni, denominato “P.C.A.” (Posto di Comando Avanzato):

Pertanto è operativo un autoveicolo denominato AF/UCL (Autofurgone/Unità di Crisi Locale) che vede come funzionalità primarie:

- Gestione integrata della funzione di Comando facente capo al D.T.S. ed alle altre diverse funzioni dell'I.C.S. riconducibili ai diversi responsabili delle stesse;
- Gestione delle comunicazioni radio tra apparati radio VF in uso alle squadre operanti sul teatro dell'intervento;
- Gestione delle comunicazioni telefoniche da e per le figure istituzionali designate per il controllo dell'attività di soccorso (Prefettura, C.O.M.I., etc.);
- Gestione delle comunicazioni FAX da e per le figure istituzionali designate per il controllo dell'attività di soccorso (Prefettura, C.O.M.I., etc.);
- Gestione delle comunicazioni radio da e per le altre strutture VF;
- Gestione delle comunicazioni radio da e per Enti esterni quali – ad es. - Guardia Costiera, Autorità aeronautiche, etc.;
- Raccolta e resa disponibilità di dati inerenti l'emergenza in corso ai responsabili di tutte le Organizzazioni intervenute, tramite computer connesso a schermo sinottico remotizzato all'esterno dell'automezzo, per la consultazione in tempo reale delle attività in corso;
- Disponibilità di Sala riunioni – briefing interfunzionale realizzata mediante tenda Comando di tipo pneumatico;
- Interconnessione delle varie modalità di comunicazione.

Al fine di poter gestire tali strutture ed impianti, viene costantemente aggiornato e controllato un “Manuale delle Procedure Operative Standard”, organizzato con le stesse modalità previste per la gestione della qualità aziendale, a cui si fa riferimento al fine di standardizzare le attività connesse con l'operatività della struttura di risposta e gestione dello “stato di emergenza operativa del Comando Provinciale” ed in particolare con la metodologia ICS.

2.2 Tipologie di emergenze operative del Comando Provinciale VVF

Sulla base delle pregresse esperienze le possibili tipologie di emergenze operative con cui deve confrontarsi un Comando Provinciale VVF in Italia sono riconducibili alle seguenti:

Tabella 1. Schema riassuntivo modalità operative del Comando

Tipo modalità		Luce quadro sinottico di Sala Operativa	Stato di attivazione	Configurazi one Sala Operativa Provinciale VVF (sempre attiva)	Attivazione Sala Crisi/Emerg enze	Posto di Comando Avanzato (P.C.A.) con AF/U.C.L. I.C.S.	Attivazione Sala Operativa Prefettura CA	Attivazione Centri Operativi sul territorio
1	Soccorso ordinario	Nessuna	Normale	SI configurazio ne ordinaria	NO	NO NO	NO	NO

4	3	2
Emergenza generica (o emergenza di P.C./D.C.) diffusa sul territorio di competenza	Emergenza di P.C. o D.C. in specifico teatro operativo	Intervento notevole
Rossa	Arancio	Bianca
Emergenza operativa	Emergenza Operativa	Emergenza operativa
SI eventualmente configurazione rinforzata	SI eventualmente configurazione rinforzata	SI eventualmente configurazione rinforzata
SI	SI	Preferibilmente SI, e comunque secondo necessità, a giudizio del Funzionario di Guardia
SI/NO secondo disposizione del Funzionario di guardia, relativamente ad uno specifico teatro operativo SI/NO, secondo situazione	SI	SI salvo diversa disposizione del Funzionario di Guardia
SI salvo diversa disposizione del Prefetto	SI	NO salvo diversa disposizione del Prefetto
Secondo disposizioni delle Autorità Provinciali (Prefetto) o Comunali (Sindaco)	NO Salvo diversa disposizione del Prefetto	NO salvo diversa disposizione dell'Autorità locale (Sindaco)

Più dettagliate informazioni sulle modalità pratiche di attivazione e di informazione al personale coinvolto nei diversi casi sono riportate nelle P.O.S. contenute nel “Manuale delle P.O.S. del Comando Provinciale VVF di Cagliari” cui fa riferimento la presente memoria.

3. PROPOSTA DI SOLUZIONE ORGANIZZATIVA INNOVATIVA PER LA GESTIONE DELLE EMERGENZE

La soluzione organizzativa che viene presentata è quella in corso di adozione dal Comando Provinciale VVF di Cagliari e prende lo spunto dall'avvenuta attivazione della nuova Sala Operativa, il cui completo rifacimento ha avuto luogo nell'ambito del progetto “Sale Operative” affidato dal Dipartimento dei Vigili del fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile ad una primaria società del settore.

La soluzione, come detto, ha la sua origine da un'analisi dei bisogni, condotta sulla base sia dei dati storici e statistici inerenti le emergenze verificatesi sul territorio di competenza e sia in relazione ai rischi oggettivi presenti sul territorio medesimo.

In questa fase assume rilevanza determinante la precisa definizione del campo di applicazione del sistema, con articolare riferimento alla definizione, dapprima, dello “stato di emergenza operativa” del Comando e, successivamente, delle precise tipologie di emergenze che ci si ripropone di condurre ad una gestione organizzata ed unitaria.

Successivamente si passa alla fase della verifica delle risorse disponibili ed alla definizione di quelle necessarie nelle diverse ipotesi di “emergenza operativa” prima definite.

Si ritiene che il modo più sinteticamente efficace per illustrare gli elementi concettuali che sono alla base dell'organizzazione sia rappresentato dagli schemi che seguono, che saranno comunque contenuti nelle Procedure Operative Standard (P.O.S.) destinate a descrivere l'organizzazione stessa ed a fornirne appunto gli "standard" di riferimento.

Poiché l'intero sistema di gestione delle emergenze deve risultare perfettamente integrato nell'organizzazione, anche scritta e formale, del Comando risulta utile definirlo tramite la preventiva compilazione dell'elenco delle Procedure Operative Standard di cui sopra.

Tale fase ha portato, per il Comando di Cagliari, alla redazione dell'elenco che segue:

I.30.1-Reparto Sala Operativa (e Sala Crisi/Emergenze) – Struttura, organizzazione e organici

I.30.2-Reparto Sala Operativa – Incarichi del personale addetto

I.30.3-Reparto Sala Operativa – Modalità di funzionamento

I.30.9-Reparto Sala Operativa – Norme di comportamento per il personale addetto

II.30.1-Reparto Sala Operativa – Modulistica standard per la Sala Operativa

II.30.2-Reparto Sala Operativa – Standard per l'identificazione delle sedi, delle squadre e delle altre unità operative

II.30.3-Reparto Sala Operativa – Standard per le comunicazioni radio

II.30.4.Reparto Sala Operativa – Stato di emergenza operativa

II.30.5-Reparto Sala Operativa – Sala crisi / gestione emergenze

II.30.6-Reparto Sala Operativa – Modalità di gestione della Sala crisi/emergenze

II.30.7 -Reparto Sala Operativa – Modalità 1: soccorso ordinario

II.30.8-Reparto Sala Operativa – Modalità 2: intervento VVF notevole

II.30.9-Reparto Sala Operativa – Modalità 3: emergenza localizzata di protezione civile o di difesa civile (maxiemergenza)

II.30.10-Reparto Sala Operativa – Modalità 4: emergenza diffusa sul territorio

II.30.11- Reparto Sala Operativa - Operazioni di gestione apparati sala operativa - Segnalazione Guasti Sistemi Siemens

II.30.12- Reparto Sala Operativa - Operazioni di gestione apparati sala operativa - Operazioni per modifica configurazioni apparati telefonici

II.30.13- Reparto Sala Operativa - Operazioni di gestione apparati sala operativa - Operazioni per modifica della rubrica delle Consolle 1

II.30.14-Reparto Sala Operativa – Stesura Pianificazioni Operative di Intervento (P.O.I.)

II.30.15-Reparto Sala Operativa – Modalità di aggiornamento e gestione del S.I.G.E.CA. (Sistema Informativo Gestione Emergenze Cagliari)

II.30.16–Reparto Sala Operativa – Modalità di gestione ed aggiornamento dei P.E.I. e dei P.E.E. degli insediamenti pericolosi e degli stabilimenti a R.I.R.

II.30.17 – Reparto Sala Operativa - Modalità di gestione ed aggiornamento dei Piani di emergenza a disposizione della Sala Crisi/Emergenze

II.30.18 -Reparto Sala Operativa – Gestione della cartografia

II.30.19-Reparto Sala Operativa – Gestione delle risorse idriche per il servizio antincendio

III.4.1-Reparto Sala Operativa – Attivazione operativa del Comando Provinciale

III.4.2-Reparto Sala Operativa – Mobilitazione risorse: richiamo/trattenimento in servizio/rinforzo da altri Comandi

III.4.3-Reparto Sala Operativa – Posto di Comando Avanzato

III.4.4-Reperto Sala Operativa – Gestione dell’AF/UCL

III.4.5-Reperto Sala Operativa – Sistema di comando e controllo per la gestione integrata delle emergenze (I.C.S.)

III.4.6-Reperto Sala Operativa – Modulistica standard per la Sala crisi/gestione emergenze

III.4.7-Reperto Sala Operativa – Modulistica standard per il Posto di Comando Avanzato

III.4.8-Reperto Sala Operativa – Modulistica standard per l’I.C.S.

III.4.9-Reperto Sala Operativa – Schemi per le comunicazioni nelle emergenze

IV.10.1-Reperto Sala Operativa – Procedure per intervento nelle aree di confine con province limitrofe

IV.10.2-Reperto Sala Operativa – Gestione emergenza NBCR

IV.10.3-Reperto Sala Operativa – Gestione intervento VF x emergenza conseguente ad attentato terroristico

IV.10.4-Reperto Sala Operativa – Gestione degli allerta meteo

IV.10.5-Reperto Sala Operativa – Gestione emergenza meteo (nubifragio, alluvione, vento, neve, ecc...)

IV.10.5-Reperto Sala Operativa – Procedure di preallerta, allerta e mobilitazione della Colonna Mobile Regionale

IV.10.7-Reperto Sala Operativa – Gestione emergenze in ambito portuale e marittimo

IV.10.8-Reperto Sala Operativa – Gestione emergenze in ambito aeroportuale

IV.10.9-Reperto Sala Operativa - Gestione emergenza per incendi boschivi

Altrettanto fondamentali per la comprensione del sistema si rivelano gli schemi concettuali dei livelli di direzione e coordinamento (“catena di comando e controllo”), come riportato nella Figura 2, da mettere in atto nelle diverse tipologie emergenziali. Di seguito si riporta lo schema più generale dell’I.C.S. applicato al caso della gestione delle attività di soccorso in un teatro incidentale da parte di un Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco.

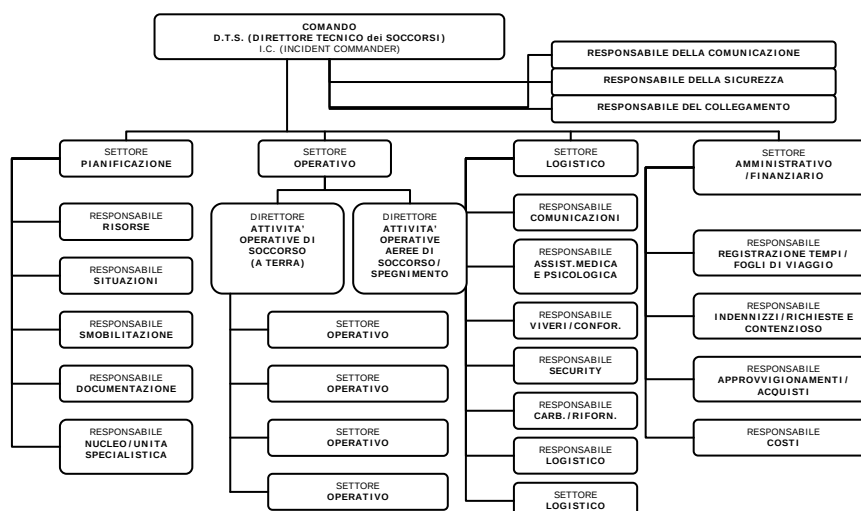


Figura 2. Schema funzionale esteso dell’ I.C.S. (INCIDENT COMMAND SYSTEM)

Infine, per completare il quadro dell’articolato sistema che deve necessariamente essere messo in campo per la gestione ordinata delle attività di soccorso tecnico urgente di qualsivoglia natura che il Comando

Provinciale VVF è chiamato a mettere in campo nel momento di una qualsiasi emergenza sullo “scacchiere operativo” di propria competenza, [rappresentato dall’intero territorio provinciale, oltre ad eventuali propaggini nelle province limitrofe] risulta utile disporre di schematizzazioni dei flussi comunicativi ed informativi.

Come facilmente intuibile, non esistono – e non possono esistere – regole eccessivamente rigide di classificazione delle emergenze e dei modi di affrontarle. Il sistema deve quindi presentarsi ed essere strutturato come un sistema flessibile in grado di fornire nell’immediato tutti quei tipi di risposte che richiedono tempestività di attivazione per garantire efficacia di azione.

Pertanto uno dei concetti fondamentali del sistema che viene presentato è quello della classificazione iniziale di un’emergenza ai fini dell’attivazione automatica delle strutture fondamentali per la sua gestione iniziale, mentre sono le strutture stesse che si attivano a determinare nel dettaglio il tipo di organizzazione da mettere in campo per adeguarla ai bisogni del singolo caso, ma sempre sulla base di schemi e linee guida di indirizzo.

Una tale organizzazione si basa in buona parte sulla qualità e sul grado di preparazione e di addestramento delle risorse umane che, a qualsiasi livello, vengono messe in campo per il funzionamento del sistema.

Pertanto l’organizzazione stessa non può essere costituita unicamente da figure funzionali, procedure, locali, automezzi, strutture “hardware”, sistemi di comunicazione, sistemi informativi, ma si basa in maniera fondamentale sulle risorse umane da impiegare, con particolare riferimento al loro livello di formazione, al loro grado di conoscenza e di istruzione all’utilizzo del sistema, al loro livello di addestramento all’applicazione delle procedure ed a quello di dimestichezza con tutti i sistemi tecnologici ed informatici che ne costituiscono l’ossatura portante funzionale.

L’architettura del tutto potrebbe essere rappresentata in maniera succinta con lo schema logico seguente:

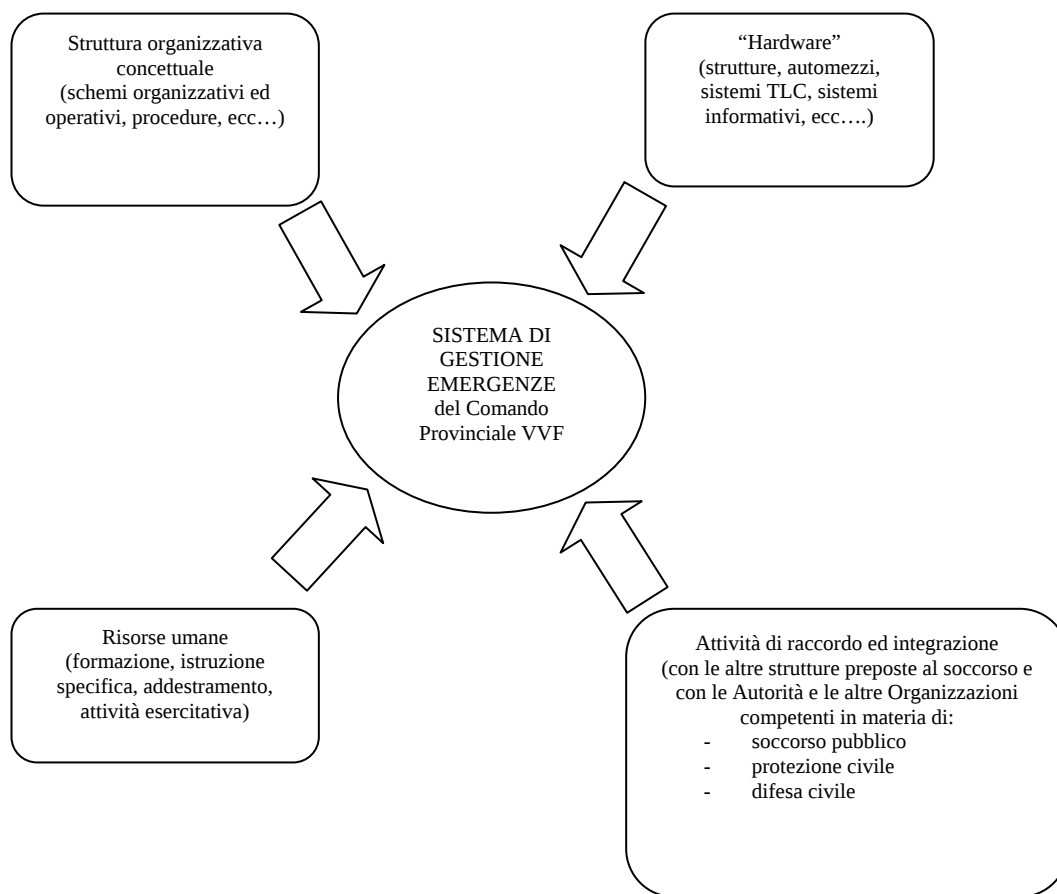


Figura 3. Schema di possibile logica del Sistema di Gestione Emergenze

Gli elementi fondamentali per la gestione pratica del sistema risultano, come ormai chiaro, la Sala Operativa provinciale del Comando (con la “Sala Crisi/Emergenze, che ne costituisce l’appendice funzionale nei momenti di emergenza), il Posto di Comando Avanzato (P.C.A.) per la gestione tattica “in loco” ed infine - nelle emergenze di protezione civile diffuse sul territorio – i responsabili VF presenti presso il/i Centro/Centri Operativi ovunque e comunque costituiti.

Per questi diversi tipi di strutture funzionali risulta pertanto di grande vantaggio poter disporre di specifici strumenti informatici di supporto alle diverse attività e funzioni da svolgere, nonché di una modulistica (anche in forma cartacea) standard ad uso delle figure funzionali impegnate. Per la descrizione più dettagliata di questi strumenti si rimanda alla presentazione che sarà utilizzata in sede di Convegno, limitandosi nel seguito a riportare - a titolo esemplificativo – alcuni diagrammi del sistema tratti dai “fogli elettronici” che ne consentono l’utilizzo pratico.

Comando Provinciale Vigili del fuoco Cagliari			
Emergenza operativa a seguito di:			
Ubicazione (Comune):		Via/Piazza/Località	
Data inizio emergenza:		Orario :	
Data termine emerg.:		Orario:	
P.C.A. – I.C.S. – SEZIONE COMANDO – Assegnaz. Responsab. SEZIONI I.C.S.			
SEZIONE	Ora attivaz.	Responsabile	Subentrante
COMANDO (D.T.S.)			
Comunicazione			
Sicurezza			
Collegamento			
PIANIFICAZIONE			
OPERAZIONI			
LOGISTICA			
AMMINISTR./FINANZ.			

Comando Provinciale Vigili del fuoco Cagliari					
Emergenza operativa a seguito di:					
Ubicazione (Comune):			Via/Piazza/Località		
Data inizio emergenza:			Orario :		
Data termine emerg.:			Orario:		
P.C.A. – I.C.S. – SEZIONE OPERAZIONI – SETTORI GEOGRAFICI					
N° SETTORE	NOME	ORA ATTIVAZ.	SQUADRA VVF	RESPONSABILE	SUBENTRANTE
OPERATIVO 1					
OPERATIVO 2					
OPERATIVO 3					
OPERATIVO 4					
OPERATIVO 5					
P.C.A.					
AREA TRIAGE 1					
AREA TRIAGE 2					
P.M.A.					
ATTESA AMBUL					
ATTESA VVF					
ELI SUPERFICIE					
RISTORO					
DECONTAM. VF					
DECON. ALTRI					
STAMPA					

4. MODALITÀ ATTUATIVE DELLA SOLUZIONE PROPOSTA

La pratica attuazione della soluzione organizzativa individuata dev'essere condotta sulla base di un programma attuativo "per fasi" che consenta la graduale presa di coscienza del sistema da parte di tutti i soggetti coinvolti, la messa a punto di tutte le strutture ed i sistemi costituenti l'hardware del sistema, il progressivo inserimento in esso di tutte le figure che solo occasionalmente (cioè in occasione di emergenze) vengono a collaborare ad esso ed infine la divulgazione delle informazioni sul sistema e l'attuazione di tutte quelle attività addestrative ed esercitative "esterne" necessarie alla sua integrazione nella più generale struttura di risposta del sistema di soccorso pubblico. Si elencano di seguito le attività che si ritiene necessario programmare, anche sulla base di un preciso "cronoprogramma":

ATTIVITA'	DESTINATARI	DURATA
Seminario informativo nell'ambito del Corso di Specializzazione per Operatori di Sala Operativa	Capiturno ed Operatori di Sala Operativa	1 giornata
Attività di istruzione sulla conoscenza ed applicazione delle P.O.S. specifiche	Tutto il personale operativo, nell'ambito dell'attività di istruzione giornaliera	Minimo 1 ora/mese
Corso di Specializzazione per Operatori di Sala Operativa/Sala Crisi-Emergenze	Capiturno ed Operatori di Sala Operativa, Capi Sezione, Qualificati Responsabili di Reparti tecnico/operativi	1 settimana
Corso per Responsabili di servizi operativi	Come sopra, solo per i "qualificati" (quindi con esclusione degli Operatori di Sala Operativa)	2 settimane (Corso Regionale)
Seminario di aggiornamento per Funzionari Tecnici (già formati al Livello 3 direttivo NBCR)	Tutti i funzionari tecnici del Comando Provinciale e della Direzione Regionale che effettuano servizio di guardia e/o reperibilità	4 ore
Simulazioni di emergenza del Comando VVF "per Posti di Comando"	Tutte le figure interessate all'applicazione pratica dell'I.C.S.	2-3 ore cadauna, con frequenza almeno trimestrale
Simulazioni di emergenza con coinvolgimento S.O. Prefettura/UTG e altri Enti/Organizzazioni "per Posti di Comando"	idem	4 ore, con frequenza da stabilire a cura delle Autorità locali di P.C. e/o di D.C.
Prove di attivazione del sistema di gestione dell'emergenza del Comando VVF, senza preavviso, con relativa simulazione	idem	2-3 ore, con frequenza semestrale
Istituzione di apposito G.d.L. per la predisposizione degli strumenti operativi	Funzionario tecnico responsabile di S.O., Funzionario tecnico responsabile del Settore Informatica, Capiturno di S.O., almeno un Capo Sezione, Responsabile Settore TLC	Si istituisce prima dell'entrata in funzione della rinnovata Sala Operativa
Attività del G.d.L.	idem	Si riunisce con frequenza mensile per i primi 6 mesi, poi con frequenza trimestrale

Come rilevabile si tratta di un insieme di attività impegnativo, che richiede dispendio di energie e l'attivazione di meccanismi di ampio coinvolgimento di tutti i soggetti e le strutture interessate. Non può, in sostanza, trattarsi di un unico semplice momento di informazione o di formazione di un ristretto numero di "addetti ai lavori", ma deve bensì trattarsi di un momento di vera e propria "rivoluzione culturale" nel modo di considerare ed affrontare le "emergenze" da parte di un soggetto (il Comando Provinciale dei Vigili del fuoco) che – per "mission" istituzionale e per antica vocazione – si vanta di vivere le emergenze come il proprio "pane quotidiano".

Obiettivo finale di questo processo, rivoluzionario anche per i vigili del fuoco, dovrebbe essere il riuscire a gestire una qualsiasi emergenza operativa altrettanto bene ed efficacemente come viene gestito il soccorso urgente ordinario, cioè come "routine" per un Corpo costituito da "Professionisti del soccorso".

Dal punto di vista più eminentemente pratico e cioè in termini di "strumenti di lavoro" di cui il Settore Sala Operativa del Comando Provinciale sarà dotato in attuazione del presente Modello Organizzativo, è in fase di avanzata realizzazione il "Sistema Informativo Gestione Emergenze

Vigili del fuoco Cagliari “ (S.I.G.E.VVF. CA.) sotto forma di “portale” (su L.A.N. interna del Comando, che risulterà accessibile da tutte le postazioni informatiche abilitate di cui al seguente elenco:

- Posti operatore presso la Sala Operativa
- Posti operatore presso la Sala Crisi/Emergenze
- Ufficio del Capo turno
- Ufficio del Comandante Provinciale e Sala Riunioni del Comandante Provinciale
- Uffici dei Funzionari tecnici
- Ufficio Capiturno Reparto Autorimessa
- Ufficio Reparto NBCR.

Su tali supporti saranno resi disponibili tutti gli strumenti di lavoro a disposizione degli “addetti ai lavori” e più precisamente di tutte quelle figure professionali chiamate a far parte delle strutture di Comando/coordinamento /gestione che il Comando provinciale ha previsto a livello di P.O.S. per gestire gli “stati di emergenza operativa”.

Il portale sarà illustrato, e ne sarà data dimostrazione pratica di utilizzo, nel corso della presentazione della memoria nell’ambito del Convegno.

Le principali funzioni che si propone di realizzare sono:

- consultazione dati numerici e cartografici inerenti il territorio di competenza ed i relativi rischi
- consultazione informazioni database prevenzione incendi
- consultazione dati inerenti le risorse del CNVVF disponibili
- consultazione dati inerenti le risorse esterne al CNVVF disponibili
- consultazione tramite link su internet di banche dati di utilità
- pronta disponibilità del “Manuale delle Procedure Operative Standard” del Comando
- pronta disponibilità di tutti i Piani di emergenza interessanti il territorio provinciale di competenza
- pronta disponibilità di fogli elettronici atti a guidare all’applicazione dell’I.C.S. nelle diverse casistiche
- pronta disponibilità di modulistica standard per le diverse casistiche di stati di emergenza
- schemi logici per la strutturazione della “catena di comando” e per la definizione dei flussi informativi nelle diverse tipologie di emergenze

La consultazione dell’indice del “portale” medesimo, che sarà inserito in forma definitiva nella presentazione del lavoro nell’ambito del Convegno, consente di rilevare l’elenco delle “facilities” e delle informazioni che vengono rese disponibili per pronta consultazione/utilizzo.

Come facilmente intuibile in molti casi si tratta di collegamenti a sistemi informativi già disponibili presso il Comando per la gestione di specifici Settori o attività. In questo caso non sussiste il problema del continuo aggiornamento dei dati (che deve essere fatto “in tempo reale”, per risultare efficace).

Qualora invece si tratti di database la cui gestione e mantenimento sono affidati direttamente al Settore “Sala Operativa” appare evidente che queste attività devono trovare una soluzione organizzativa inizialmente nell’ambito del Gruppo di Lavoro istituito per attivare il sistema e successivamente tramite una P.O.S. di gestione interna del Settore, che preveda queste attività tra i compiti degli operatori di S.O..

In conclusione si evidenzia come un'efficace gestione degli stati di emergenza operativa di un Comando Provinciale di Vigili del fuoco risulti possibile dall'integrazione del modello concettuale dell'I.C.S. all'interno di un sistema informativo strettamente correlato al territorio ed alla sua intrinseca vulnerabilità, alla realtà organizzativa del Comando Provinciale VVF ed alle sue peculiarità, comprendenti prassi e procedure oltreché banche dati ed elenchi di risorse disponibili. L'intero sistema risulterà tanto più efficace quanto più riuscirà a semplificare nel momento dell'emergenza una realtà organizzativa ed operativa che si presenta sempre e comunque molto complessa e quanto più saprà fornire agli operatori che devono utilizzarlo strumenti di lavoro semplici e di provata validità, in grado anche di indirizzarne le decisioni nella direzione del massimo risultato finale.

GLOSSARIO DEGLI ACRONIMI

AF / UCL	AUTOFURGONE / UNITÀ DI CRISI LOCALE
CNVVF	CORPO NAZIONALE VIGILI DEL FUOCO
DTS	DIRETTORE TECNICO DEI SOCCORSI
ICS	INCIDENT COMMAND SYSTEM
NBCR	NUCLEARE BIOLOGICO CHIMICO RADIOLOGICO
PCA	POSTO DI COMANDO AVANZATO
PMA	POSTO MEDICO AVANZATO
POS	PROCEDURA OPERATIVA STANDARD
ROS	RESPONSABILE OPERAZIONI DI SOCCORSO
SO	SALA OPERATIVA
TLC	TELECOMUNICAZIONI

RIFERIMENTI

- [1] Circolare M.I.SA n°28 6 novembre 1991. Ministero dell'Interno - Direzione Generale della Protezione Civile e dei Servizi Antincendi, "Direttive sull'organizzazione e il funzionamento delle Colonne mobili regionali", 1991.
- [2] Circolare Prot. N° 6294/24205 – EM del 29 luglio 2005. Ministero dell'Interno – Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile, "Sistema di comando e controllo per la gestione integrata delle emergenze a carico del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco – Adozione del modello "Incident Command System" (ICS) Piani d'emergenza discendenti VF per scenari a seguito di atti deliberati con uso di sostanze convenzionali e non.", 2005, Roma.
- [3] DPCM 6 aprile 2006.. Presidenza del Consiglio dei Ministri, "Coordinamento delle iniziative e delle misure finalizzate a disciplinare gli interventi di soccorso e di assistenza alla popolazione in occasione di incidenti stradali, ferroviari, aerei ed in mare, di esplosioni e crolli di strutture e di incidenti con presenza di sostanze pericolose.", 2006, Roma.
- [4] DL 7 settembre 2001, n. 343.. Presidenza della Repubblica, "Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile.", 2001, Roma.