

**Gdl AssoArpa**  
***“Servizi di Pronta Disponibilità e di  
Risposta in Emergenza”***

**Appendice 5**

**Metodologia di coordinamento della pianificazione in emergenza**

## Metodologia di coordinamento della pianificazione in emergenza

Alla luce delle teorie più moderne nel settore dei sistemi organizzativi, andiamo a definire la struttura che si ritiene più consona per l'organizzazione che stiamo analizzando.

Le parole chiave di una organizzazione per la gestione delle emergenze devono essere:

- A. flessibilità rispetto alle modificazioni dell'ambiente esterno (input), aspetto particolarmente vero nell'ambito della Protezione Civile per motivi:
  - di ordine normativo, a causa di una legislazione correlata alle diverse problematiche che afferiscono a questo campo in continua modificazione ed implementazione (basta pensare alla sola normativa ambientale);
  - di ordine tecnologico correlati alla enorme varietà di aspetti tecnico scientifici da valutare;
  - di ordine sociale in una attività che deve tener conto dei bisogni di risposta contemporanea di un gran numero di stakeholder di tipo amministrativo, operativo e sociale;
  - meramente operativi: l'emergenza nella maggior parte dei casi è improvvisa e di tipo estremamente variegato e si esplica con caratteristiche differenziate in relazione al contesto geografico, territoriale e culturale in cui si verifica
- B. rapidità e completezza della risposta ai vari livelli della richiesta: previsione prevenzione, soccorso differenziato nei suoi diversi aspetti.
- C. Competenza che ottenga, insieme alle altre peculiarità, una duplice finalità: quella di permettere alla struttura di operare al meglio per fornire in ogni occasione un appoggio finalizzato e di contribuire alla risoluzione dei problemi dei clienti, e quella di costruzione di una sensazione generalizzata di capacità che consenta ai clienti di sentirsi tutelati, una competenza che permetta cioè la costruzione di una "sensazione" di sicurezza nella struttura.
- D. Sinergia di azione allo scopo di evitare duplicazioni di lavoro dove non necessarie e di moltiplicare i singoli sforzi razionalizzando il sistema di prevenzione e protezione.
- E. Riduzione delle risorse utilizzate al fine di massimizzare quanto in essere in modo completo, efficace ed efficiente.

L'impostazione che si ritiene di voler dare al sistema parte proprio dai presupposti insiti nel **Metodo Augustus** che rappresenta un **documento operativo per una metodologia di coordinamento della pianificazione in emergenza**, metodo che parte dall'assunto che *"la moderna pianificazione di emergenza si deve basare su concetti come semplicità e flessibilità, in base al presupposto reale che un evento è sempre comunque diverso e pertanto non può essere pianificato nei minimi particolari"*<sup>1</sup>.

Occorre pertanto superare il concetto delle gestione particolareggiata, quindi della procedura specifica, superamento che in *Augustus* si ha attraverso l'istituzione delle funzioni di supporto nelle sale operative, per raggiungere come indicato da Galanti *"...i due obiettivi primari per rendere efficace ed efficiente il piano di emergenza:*

- a) *avere per ogni funzione di supporto la disponibilità delle risorse fornite da tutte le amministrazioni pubbliche e private che vi concorrono;*
- b) *affidare ad un responsabile della funzione di supporto sia il controllo della specifica operatività, sia l'aggiornamento di questi dati nell'ambito del piano di emergenza. Inoltre far lavorare in "tempo di pace" i vari responsabili delle funzioni di supporto per l'aggiornamento del piano di emergenza fornisce l'attitudine alla collaborazione in*

<sup>1</sup> Elvezio Galanti, Direttore dell'Ufficio Sismico Nazionale nella sua presentazione del metodo, rifacendosi alle parole dell'imperatore Ottaviano Augusto "Il valore della pianificazione diminuisce con la complessità dello stato delle cose"

*situazioni di emergenza, dando immediatezza alle risposte di protezione civile che vengono coordinate nelle Sale Operative."*

Il sistema di gestione delle emergenze va di conseguenza costruito sulla base della **collaborazione e della coordinazione** fra le varie **strutture presenti nel territorio** e anche **al di fuori di esso**: enti pubblici e privati, volontariato, liberi professionisti.

Un insieme eterogeneo di "imprese" che hanno un'organizzazione interna propria, un certo tipo di attività, degli obiettivi specifici, imprese che però si trovano a lavorare per un obiettivo sopra le parti comune e condiviso: la salvaguardia dell'uomo, del territorio e dell'ambiente da eventi più o meno prevedibili e molto diversi fra loro è la *mission*, l'obiettivo primario, che fa da collante, che tiene insieme il sistema.

Con questi presupposti è facile ricondursi ad una organizzazione a **rete di imprese di tipo olonico** che è attualmente il modello che permette lo sviluppo della motivazione, la formazione di una cultura professionale condivisa, il tutto nelle more di una autonomia operativa relativa a compiti specifici sinergici e complementari, non sovrapposti.

Il **sistema olonico virtuale** è infatti un sistema organizzativo realizzato attraverso la cooperazione di unità autonome correlate fra loro. Come indica l'etimologia greca del termine olon (ολον), cioè "tutto", il sistema olonico è, infatti, un **sistema organizzativo che abbraccia tutto mediante la cooperazione di unità autonome ad esso correlate**. Quindi una rete integrata e organizzata di imprese e di individui capaci di cooperare tra loro mantenendo la propria autonomia in vista di finalità comuni e risultati condivisi.

Gli obiettivi sopra esposti si possono ottenere attraverso nuovi modelli costituiti da reticoli di persone motivate, capaci di perseguire obiettivi precisi, dotate di forte autonomia operativa che provengono da articolazioni o da organizzazioni lavorative diverse. Un sistema organizzativo capace di accumulare molta conoscenza e capace di saperla sfruttare in modo rapido quindi capace di organizzare il disordine.

La sfida della complessità si vince allora con la massima condivisione del sapere, al fine di espandere la conoscenza disponibile attraverso l'interazione con altre organizzazioni e l'impiego della conoscenza acquisita per sfruttare in modo puntuale, rapido e locale quanto disponibile.

Il termine "**rete**" sottolinea il fatto che le imprese agiscono come nodi di un sistema e stabiliscono un insieme di relazioni per scambiarsi informazioni, materiali, componenti e prodotti.

In una rete di imprese le relazioni tra i vari nodi possono essere di diverso tipo. In generale una Rete di Imprese rimane una pura forma di accordo finché un "ordine del cliente" la "mette in funzione": la Rete di Imprese genera allora un'Impresa Virtuale.

Le singole parti, pur muovendosi in totale autonomia, sono tenute insieme da un sistema organizzato di infrastrutture che consente loro di agire come fossero un'unica impresa.

Le imprese sono tenute insieme da un complesso di legami che governa di fatto i rapporti tra esse in uno spirito di partnership globale che esula addirittura i confini geografici.

Lo scopo fondamentale di questo sistema non è quello della semplice accumulazione di conoscenza ma piuttosto quello della creazione di una base di conoscenza condivisa, di competenze specifiche e di capacità di auto organizzazione che guidino e modellino il sistema di percezione degli stimoli esterni, la loro diffusione rapida all'interno del sistema e la loro trasformazione in azioni finalizzate agli obiettivi.

Come un organismo vivente, il sistema olonico non è una semplice aggregazione di imprese, di parti di esse o di processi elementari, quanto piuttosto una **gerarchia integrata di sottosistemi autonomi** costituiti a loro volta da sottosistemi e così via. Ciascun sottosistema persegue un proprio obiettivo autonomo ma è in grado di allinearsi con tutti gli altri nel perseguire un obiettivo comune.

**Due i principi** che sono alle fondamenta di un sistema olonico:

1. la **doppia cittadinanza**;

ogni persona appartiene a un'organizzazione "locale", sia essa un'impresa o un gruppo sociale e, contemporaneamente, a un sistema più complesso, sia esso una federazione di gruppi e organizzazioni oppure un sistema di business. Di qui l'importanza che assume il senso di appartenenza nel rapporto tra individuo e organizzazione. Esso infonde sicurezza, stabilità e motivazioni ma, soprattutto, è in grado di orientare in modo significativo, i comportamenti e l'assunzione di responsabilità di una persona all'interno dell'organizzazione. Il sistema olonico, quindi, induce nelle persone la diffusione del senso di doppia appartenenza sia a un sistema locale sia a un sistema più complesso che lo avvolge.

2. la **sussidiarietà**:

il secondo principio fondamentale è la sussidiarietà: le parti delegano al centro alcuni poteri e funzioni e il centro si mette al servizio delle parti per aiutarle a essere all'altezza delle loro responsabilità e a sfruttare nel miglior modo possibile la grande autonomia decisionale a esse concessa.

Accentrare alcune attività non significa tuttavia concentrare potere quanto piuttosto costituire centri di servizio interni al sistema che sappiano liberare le economie di scala irraggiungibili dal singolo e quindi supportare, in modo più efficace ed efficiente, l'azione operativa delle parti.

Il sistema olonico caratterizzato da

- un sistema di **valori condivisi**;
- -una gerarchia **autonoma** distribuita;
- -un **sistema informativo** a rete autonoma distribuita.

Cultura diffusa del miglioramento continuo, trasparenza informativa, propensione al lavoro di gruppo, etica del business e fiducia reciproca sono alcuni tra i valori più importanti che devono permeare la vita all'interno di un sistema olonico.

Il sistema di **valori condivisi** costituisce una sorta di metalivello di comunicazione e di scambio di informazioni che consente alle parti di prendere le decisioni nell'interesse del sistema anche se tra esse non si attiva alcuno scambio di comunicazione (formale o informale).

Il secondo sottosistema caratteristico è costituito dalla **gerarchia autonoma distribuita**.

In un sistema olonico non esiste un unico centro decisionale, quanto piuttosto una pluralità di potenziali centri decisionali. Ciascun centro potenziale è in grado di assumere la leadership in qualsiasi momento in base alle diverse sollecitazioni (interne/esterne) che generano "cambiamenti" nello scenario in cui opera il sistema olonico.

Rispetto ad altri sistemi a rete il sistema olonico offre, nell'insieme e a chi opera al suo interno, alcuni **vantaggi** di notevole importanza di cui citiamo i più importanti.

a) **Rapidità di risposta** - Il sistema olonico è il presupposto più adatto per rispondere rapidamente a segnali di cambiamento, più o meno deboli, provenienti da fonti diverse (interno/esterno) e a trasformarli in attività. Infatti ogni "olone" (unità del sistema) rappresenta una "antenna" del sistema e comunica "in tempo reale" con tutto il sistema cui appartiene. La conoscenza si produce, si accumula e si condivide a livello sistemico ma viene impiegata a livello periferico.

b) **Capacità di adattamento** - L'apertura verso l'esterno e la circolazione delle informazioni all'interno mantengono costantemente attivo il sistema olonico. Quanto più un sistema è lontano dall'equilibrio statico, caratterizzato da rigidità organizzativa, burocrazia, scarsa circolazione delle informazioni, tanto più aumentano le possibilità di auto-organizzazione e di evoluzione.

Una rete integrata e organizzata di imprese e di individui capaci di cooperare tra loro in vista di finalità comuni e risultati condivisi come quelli indicati che permetta di attuare quella sinergia e collaborazione fra gli enti che riteniamo siano i nostri obiettivi.

L'implementazione di un tale coordinamento diventa strategico per la copertura delle informazioni tecniche e scientifiche utili per la gestione di una emergenza nelle sue diverse fasi di: individuazione e gestione del rischio, prevenzione, gestione dell'emergenza e attività di ripristino.

La gestione si amplia nella individuazione di scenari di rischio piccoli medi e grandi per cui è possibile individuare modalità di intervento proceduralizzate, grazie alla condivisione di conoscenze, che possono mantenere soprattutto i livelli medio piccoli di intervento come tali, e non fare assumere loro dimensioni di più difficile gestione.

Non deve quindi trattarsi di un coordinamento basato solo sull'improvvisazione momentanea e sulla buona volontà e professionalità dei singoli operatori che si trovano davanti all'emergenza, ma **insieme di imprese** (Agenzia, provincia, prefettura, 118, vigile del fuoco, Asl ecc.) che vanno così a costituire **un'azienda virtuale che persegue come obiettivi di base:**

- **Concentrazione delle capacità chiave:** ogni impresa si concentra e si specializza nelle proprie attività tradizionali in cui può vantare conoscenze consolidate
- **Globalizzazione** in quanto tutti i processi nel loro insieme sono orientati al globale
- Sviluppo di **processi integrati**
- Sviluppo di **sinergie**

La struttura, che può essere visualizzata come una stella marina con un numero "n" di bracci, necessita di un centro organizzato che costituisce l'integratore full - time del sistema non per la gestione del "potere" ma per il coordinamento orizzontale fra le strutture, al servizio di ognuna di esse allo stesso tempo incaricato di raccogliere conoscenza da ognuna (principio di sussidiarietà). Potremmo definirla con Mintzberg la tecnostruttura dell'organizzazione.

Una struttura che **in tempo di pace** fa da centro di smistamento del sapere e delle informazioni, che raccoglie le indicazioni degli specialisti e che 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 quel regime di monopolio che troppo spesso ha costituito un ostacolo allo sviluppo della società ed alla riuscita di interventi di natura pubblica.

Centro che diventa, **in tempo di emergenza**, polo catalizzante dei dati e della organizzazione della macchina dei soccorsi cui afferiscono, come previsto dal metodo Augustus, le varie funzioni di supporto e dal quale si coordinano le operazioni.

I **vantaggi** complessivi possono così essere riassunti

- Maggiore rapidità di risposta
- Capacità di adattamento reciproco alle situazione
- Ripartizione dei costi
- Capacità di implementazione della conoscenza
- Compartecipazione della conoscenza
- Maggiore Flessibilità
- Miglioramento della qualità del servizio