

Capitolo 3.2 – Il modello organizzativo

1. Introduzione	2
2. Il modello organizzativo	2
2.1 Il sistema di comando e controllo	2
2.2 Il sistema delle strutture logistiche	6
2.3 Il sistema delle risorse	7
2.4 Il sistema delle procedure	7
3. Centro Operativo Misto (C.O.M.)	9

1. Introduzione

Per poter affrontare il complesso e articolato sistema di soccorso è indispensabile rifarsi ad un modello di intervento adeguato alle esigenze derivate dalla definizione degli scenari e dalla conoscenza dei compiti, ruoli e funzioni delle componenti del sistema di protezione civile. Il comune dovrà definire tale modello in relazione alle risorse umane, finanziarie e strumentali di cui dispone.

Il modello organizzativo di seguito esemplificato è tratto dalle “Linee Guida per la Redazione dei Piani comunali di Protezione Civile” redatte dalla Regione Piemonte ed è una traccia su cui delineare il sistema di protezione civile per ogni Comune.

In questo modo il territorio regionale risulterà organizzato secondo una metodologia comune e condivisa, ma ogni Ente comunale sarà dotato di un sistema dimensionato sulle proprie reali disponibilità.

2. Modello organizzativo

Il modello organizzativo si basa sulla costituzione di un Centro Operativo Comunale (C.O.C.) che è identificabile attraverso un:

- a) sistema di comando e controllo;
- b) sistema di strutture logistiche (sede e sala operativa);
- c) sistema delle risorse;
- d) sistema delle procedure.

Il C.O.C. si attiva in presenza di uno STATO di PREALLARME o ALLARME (allegato 1.I della sezione schede).

2.1 Il Sistema di comando e controllo

Il Sindaco è Autorità comunale di Protezione civile.

Al verificarsi dell'emergenza nell'ambito del territorio comunale il Sindaco assume la direzione unitaria e il coordinamento dei servizi di soccorso e di assistenza alle popolazioni colpite e provvede agli interventi necessari.

Per l'espletamento di queste funzioni, il Sindaco può avvalersi di una serie di strutture e organismi presenti sul territorio comunale che saranno d'ausilio per la direzione e il coordinamento durante le fasi dell'emergenza¹ sia a livello politico che tecnico. Secondo il modello proposto dalle Linee Guida regionali, il Sindaco è l'anello di congiunzione tra questi due livelli, in qualità di titolare del Comune di coordinatore delle attività di protezione civile:

¹ Questo modello organizzativo è applicabile anche alle attività di pianificazione e previsione di protezione civile “in tempo di pace”.

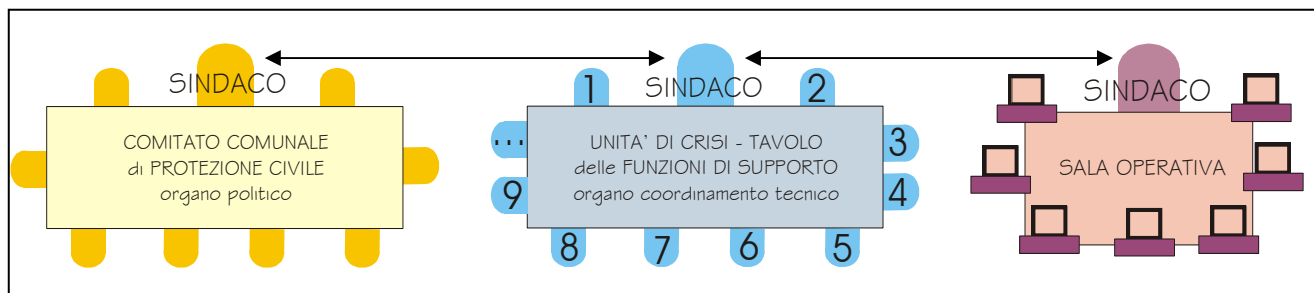


Figura 3.2.1: Rappresentazione grafica del ruolo del Sindaco e dell'organizzazione a livello comunale (Fonte: Linee Guida per la Redazione dei Piani comunali di Protezione civile – Regione Piemonte).

Il Comitato Comunale di Protezione Civile, in cui sono presenti Assessori comunali e Rappresentanti delle componenti operative, è un organo politico che supporta il Sindaco anche in “tempo di pace” nelle fasi di pianificazione.

L'Unità di Crisi è strutturata secondo 9 Funzioni di Supporto² che costituiscono l'organizzazione delle risposte che occorre dare alle diverse esigenze presenti in qualsiasi tipo evento calamitoso. Attraverso l'attivazione delle funzioni comunali si raggiungono due distinti obiettivi: da un lato si individuano i vari referenti che, in caso di emergenza, garantiranno una risposta alle esigenze che potrebbero ragionevolmente sorgere, dall'altro, si garantisce il continuo aggiornamento del piano tramite l'attività degli stessi referenti in “tempo di pace”.

Questo consente al Sindaco di avere nel Centro operativo esperti che già conoscono il piano, diminuendo i tempi di reazione e raggiungendo una migliore omogeneità fra i suoi componenti e le strutture operative altrimenti diversificati fra di loro per procedure interne, mentalità e cultura.

Vediamo in dettaglio le 9 funzioni di supporto:

1 – TECNICA E PIANIFICAZIONE

Il referente mantiene i rapporti e coordina le varie componenti scientifiche e tecniche, al fine di procedere alle azioni di raccolta, analisi, valutazione e diffusione delle informazioni inerenti l'evento potenziale o in corso, al fine di formulare ipotesi di intervento. In particolare, il referente di questa funzione si occuperà di:

- predisporre e gestire i presidi di monitoraggio (anche con l'appoggio di esperti ed enti esterni);
- valutare le informazioni provenienti dai punti di monitoraggio e/o da altri soggetti;
- valutare gli scenari di rischio.

2 – SANITÀ, ASSISTENZA SOCIALE

Il referente mantiene e coordina le azioni per il raccordo del soccorso sanitario, socio assistenziale, igienico ambientale (ad esempio, nel caso di inquinamento e con il supporto dell'A.R.P.A.), veterinario, medico legale (per il recupero di eventuali salme) e

² Individuate mediante il sistema di pianificazione denominato “Metodo Augustus” elaborato dal Dipartimento di Protezione Civile.

farmacologico. Il referente mantiene, inoltre, il rapporto con le componenti sanitarie locali – A.S.L., C.R.I., volontariato che opera nel settore sanitario – per attivare gli interventi di primo soccorso sul campo, per la gestione dei pazienti, la ricerca dei posti letto disponibili e l'assistenza di base sanitaria. Organizza, altresì, un'adeguata assistenza durante l'eventuale allontanamento preventivo della popolazione (anche attraverso supporto socio assistenziale) e la messa in sicurezza del patrimonio zootecnico.

3 – VOLONTARIATO

Il referente coordina le azioni delle organizzazioni e associazioni di volontariato presenti sul territorio attraverso una valutazione e analisi delle esigenze del territorio e delle disponibilità di mezzi, uomini e professionalità facenti capo alle diverse organizzazioni di volontariato. Si occuperà anche di gestire e tenere traccia degli interventi ed utilizzazione delle stesse.

Inoltre, il coordinatore provvederà in “tempo di pace” a censire le varie organizzazioni, la loro disponibilità di risorse e la loro operatività anche attraverso la predisposizione di esercitazioni.

4 – MATERIALI E MEZZI

Il referente censisce i materiali e i mezzi resi disponibili da Enti locali, organizzazioni di volontariato (evidente quindi il raccordo con la precedente funzione), privati e altri soggetti presenti sul territorio. Confronta poi le disponibilità con le esigenze e predispone il piano di utilizzo (acquisizione, trasporto e impiego) e occupandosi anche del recupero delle risorse stesse.

5 – SERVIZI ESSENZIALI E ATTIVITÀ SCOLASTICA

Il referente mantiene i contatti con i soggetti erogatori dei servizi – aziende fornitrici di energia elettrica, acqua, gas, ecc. – e acquisisce notizie sull'efficienza delle reti di distribuzione, al fine di garantire la continuità dell'erogazione dei servizi e la sicurezza delle reti medesime. Verifica, inoltre, l'esistenza dei piani di evacuazione delle scuole ubicate in aree a rischio.

6 – CENSIMENTO DANNI A PERSONE E COSE

Il referente organizza e coordina le attività necessarie alla rilevazione, quantificazione e stima dei danni derivanti dall'evento.

Il referente dovrà organizzare i sopralluoghi (definendoli in base alle segnalazioni) per le verifiche fisiche delle strutture (volte alla messa in sicurezza) e quelle funzionali (finalizzate alla dichiarazione di agibilità/non agibilità).

Tramite le apposite schede dovrà poi effettuare una prima quantificazione e valutazione dei danni in termini economici.

7 – STRUTTURE OPERATIVE LOCALI

Il referente mantiene i rapporti con le componenti operative (esempio Forze dell'Ordine) per garantire il pronto intervento, l'intervento tecnico e specialistico, la messa in sicurezza e l'ordine pubblico. In particolare, presterà assistenza alle attività sopra elencate, si occuperà di mantenere i contatti con le componenti preposte alla viabilità (garantire il flusso/deflusso di evacuati e soccorritori, regolare i trasporti, inibire il traffico ove necessario...), e si preoccuperà di garantire la sorveglianza degli edifici evacuati (antisciacallaggio).

8 – TELECOMUNICAZIONI

Il referente verifica l'efficienza delle reti di comunicazione, mantenendo i contatti e operando di concerto con le aziende erogatrici dei servizi di telecomunicazioni. Si occuperà quindi di garantire le comunicazioni con e nella zona interessata dall'evento, individuando eventualmente linee di comunicazione alternative (come ad esempio le associazioni dei radioamatori).

9 – ASSISTENZA ALLA POPOLAZIONE

Il referente coordina le azioni per garantire l'assistenza fisica e funzionale alla popolazione evacuata. Aggiorna la stima della popolazione residente nelle aree a rischio, tentando una prima distinzione tra coloro che, in caso di evacuazione, avranno bisogno di alloggio presso i centri di accoglienza e coloro che, invece, usufruiranno di una seconda casa o saranno ospitati presso altre famiglie. In caso di grande rischio (come ad esempio un terremoto) provvederà a predisporre le aree di attesa (meeting point) assicurandosi che queste siano presidiate e svolgerà tutte le attività necessarie ad allestire le aree di ricovero (ricerca di dotazioni base, organizzazione interna alle aree stesse...).

L'articolazione in 9 funzioni di supporto non deve però essere considerata rigida: l'importante è mantenere la logica di copertura dei settori così individuati, ma l'assetto delle competenze potrebbe non essere compatibile con le risorse disponibili sul territorio (soprattutto per Comuni di piccole dimensioni). In alcuni casi, pertanto, alcune funzioni potrebbero essere accorpate ed affidate alla competenza di un unico soggetto e in altri, potrebbero essere necessari più soggetti per un'unica funzione che assumerebbe una configurazione più estesa.

COMUNALI	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	N	
PROVINCIALI	0	1	2	4	5	8	9	10	7	13	N	
	COORDINATORE DELLE FUNZIONI	TECNICO SCIENTIFICO DI PIANIFICAZIONE	SANITÀ ASSISTENZA SOCIALE	VOLONTARIATO	MATERIALI E MEZZI	SERVIZI ESSENZIALI E ATTIVITÀ SCOLASTICA	CENSIMENTO DANNI, PERSONE E COSE	STRUTTURE OPERATIVE LOCALI	TELECOMUNICAZIONI	ASSISTENZA ALLA POPOLAZIONE	AMMINISTRATIVA	
< 1.000 ABITANTI												SINDACO
												REFERENTE SERVIZI TECNICI
												REFERENTE SERVIZI SANITARI - ASSISTENZIALI
< 10.000 ABITANTI												SINDACO
												REFERENTE SERVIZI TECNICI
												REFERENTE SERVIZI SANITARI - ASSISTENZIALI
												REFERENTE SERVIZI LOGISTICI
< 20.000 ABITANTI												SINDACO
												REFERENTE SERVIZI AMMINISTRATIVI
												REFERENTE SERVIZI TECNICI
												REFERENTE SERVIZI SANITARI - ASSISTENZIALI
												REFERENTE SERVIZI LOGISTICI
												REFERENTE SERVIZI INFRASTRUTTURALI

Tabella 3.2.1: Tavola dell'aggregazione delle funzioni in relazione a classi demografiche (Fonte: Linee Guida per la Redazione dei Piani comunali di Protezione civile – Regione Piemonte).

Si veda il Capitolo 4 – Procedure di emergenza per un dettaglio: per il Comune verrà definito il sistema di comando e controllo considerato più adeguato alle reali disponibilità presenti. Per tale motivo è possibile che non vi sia una precisa aderenza tra lo schema sopra indicato e quello specifico a livello comunale³.

2.2 Il Sistema delle strutture logistiche

La sala operativa dovrà essere ubicata in un edificio non vulnerabile ed in un'area di facile accesso (preferibilmente nel palazzo comunale e/o in edifici di proprietà comunale).

La sala operativa dovrà essere dotata di sistemi ausiliari di alimentazione elettrica (ed eventualmente anche di riscaldamento) che la rendano indipendente da eventuali interruzioni.

Nella strutturazione di una sala operativa si dovrà, infine, tenere conto di una serie di dotazioni di base, sempre dimensionati sulle disponibilità del Comune:

³ Ad esempio, pertanto, è possibile inserire al Tavolo del C.O.C. un referente per il Volontariato (proveniente dal mondo del volontariato stesso) al fine di sopperire alla carenza di personale soprattutto nei piccoli Comuni, oppure un Referente della Viabilità e dell'Ordine Pubblico, intendendo un rappresentante della Polizia Municipale, altra preziosa risorsa sul territorio comunale.

- Locali (protetti, accessibili...);
- Postazioni (adeguate al numero di persone facenti parte dell'Unità di Crisi, valutando la potenziale presenza di altri soggetti);
- Dotazioni impiantistiche (impianto elettrico, telefonico, radio, ecc. Valutando anche la presenza di eventuali impianti alternativi di emergenza, es. gruppi di continuità);
- Dotazioni strumentali (personal computer, telefono, fax...);
- Dotazioni d'arredo e di segnalazione (come ad esempio cartografia a muro con gli scenari di evento);
- Dotazioni software (facoltativa anche se risulta importante la presenza di un sistema GIS).

2.3 Il Sistema delle risorse

La qualità della risposta alle emergenze è strettamente proporzionale alle risorse impiegate; in particolare possiamo raggrupparle in tre insiemi:

- Umane – persone, gruppi o associazioni di persone che possono fornire un contributo concreto alle attività espletate dalla Protezione Civile.
- Strumentali (materiali e mezzi) – patrimonio pubblico e privato messo a disposizione che consente di realizzare interventi necessari per tutte le attività di protezione civile.
- Finanziarie – disponibilità accantonata od offerta intesa come risorsa integrativa necessaria per soddisfare e rispondere alle esigenze provenienti dalle comunità colpite da particolari eventi.

Per un maggiore dettaglio di si veda la Figura 3.2.2.

2.4 Il Sistema delle procedure

Le procedure, i mansionari e i regolamenti sono documenti condivisi, conosciuti e divulgati che nella loro essenzialità stabiliscono le azioni e le operazioni da effettuare in caso di emergenza, in ordine logico e in ordine temporale. Sono pertanto elementi essenziali che strutturano tutti i documenti di pianificazione necessari ad affrontare un'emergenza e le cui prescrizioni devono essere formulate con chiarezza e assoluta semplicità.

Per un maggiore dettaglio, anche a livello comunale, si veda il Capitolo 4 – Le procedure di emergenza e gli allegati.

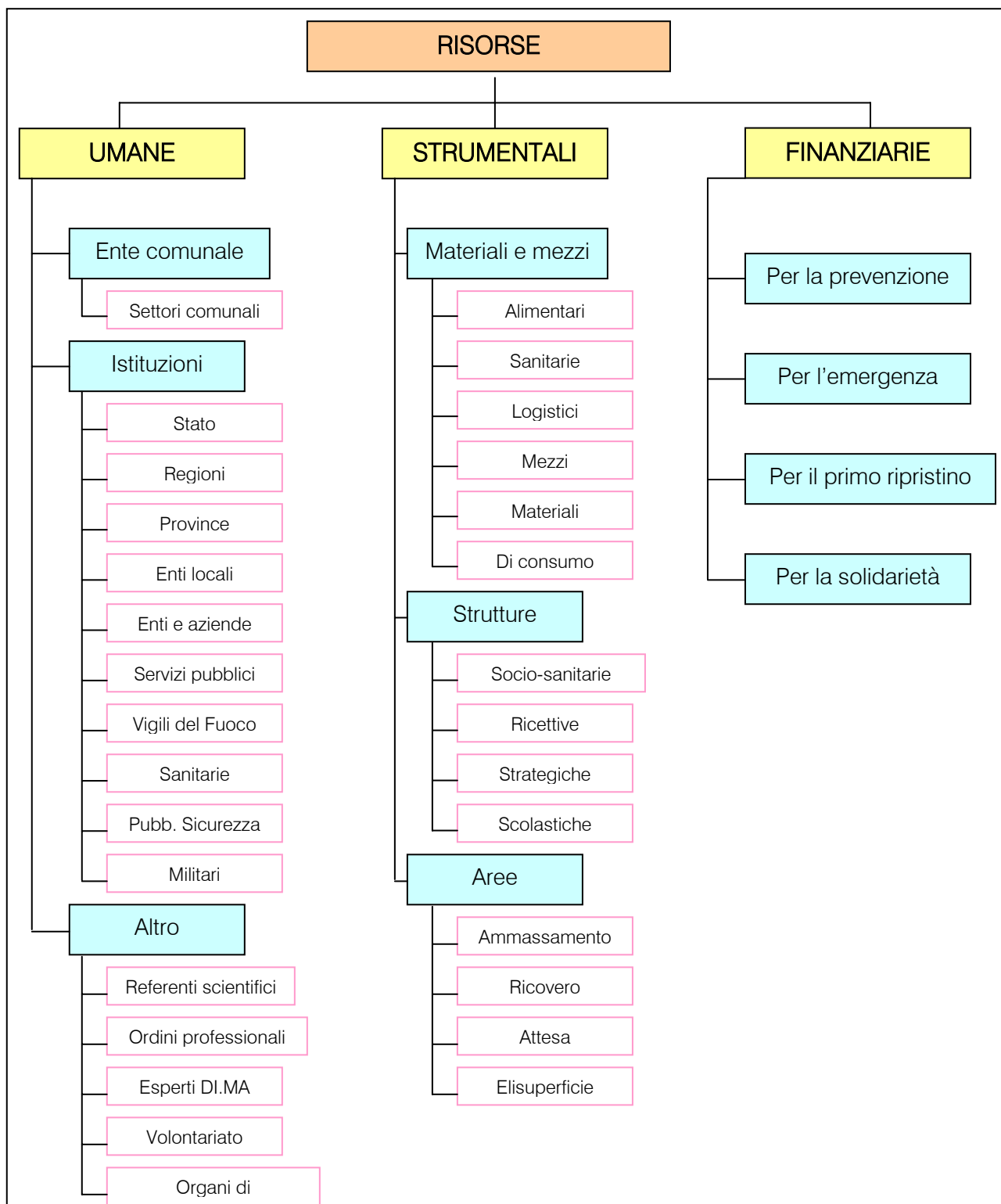


Figura 3.2.2: Articolazione delle risorse utilizzabili durante un evento di protezione civile.

3. Centro Operativo Misto – C.O.M.

La suddivisione del territorio provinciale in C.O.M. è stata attuata allo scopo di individuare aree unitarie nell'ambito delle quali siano compresi servizi socio-assistenziali, sanitari e di soccorso tali da agevolare la gestione dei servizi stessi in caso di calamità naturali.

Il territorio comunale di Sant'Antonino è compreso nel Centro Operativo Misto n 4 SUSA: rappresenta una delle otto zone in cui è stata suddivisa la Provincia di Torino. La sede del C.O.M. 4 è localizzata a Susa presso il palazzo comunale. La Figura 3.2.3 mostra il territorio compreso nella Zona 4 e i comuni che compongono questo C.O.M.

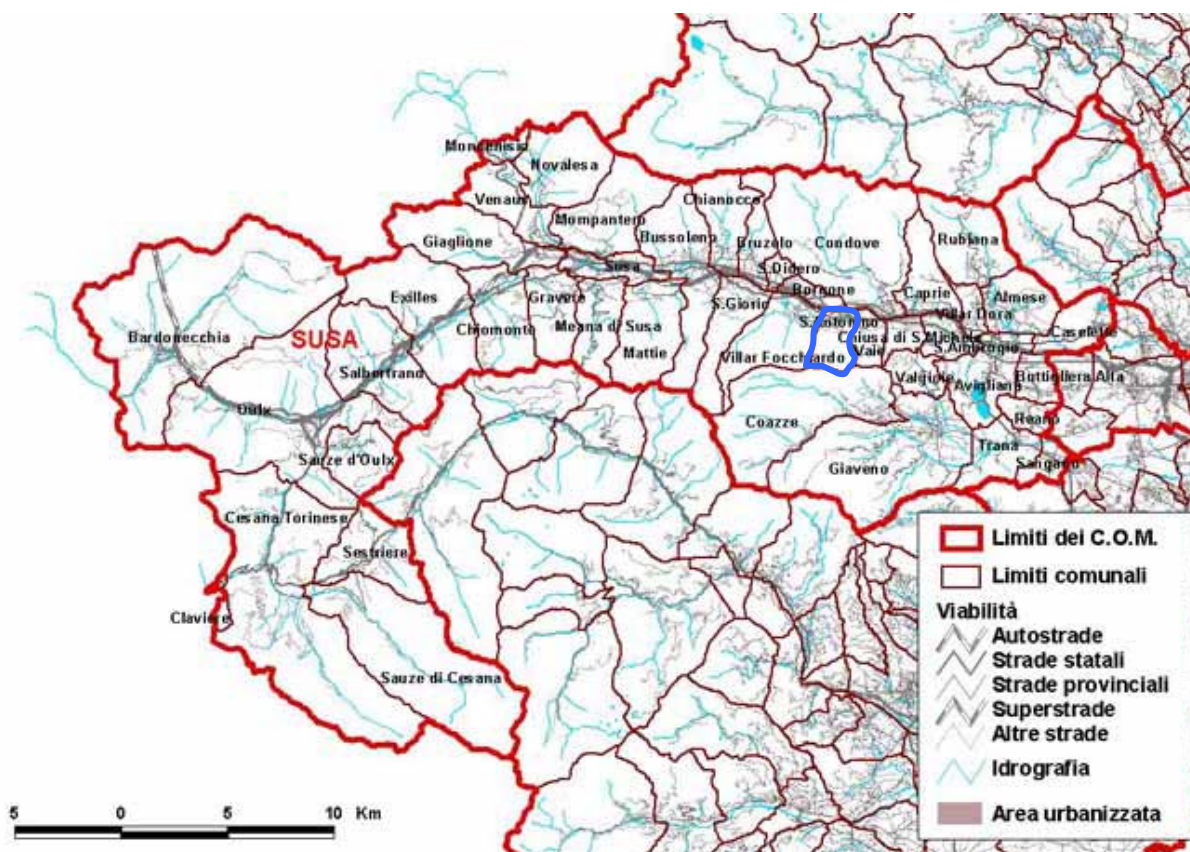


Figura 3.2.3: Porzione del territorio provinciale incluso nel C. O. M. n.4 SUSA: in blu è evidenziato il Comune di Sant'Antonino di Susa. (Fonte: Provincia di Torino).

I C.O.M. vengono attivati dalla Provincia (eventualmente in collaborazione con la Prefettura), nelle aree interessate dall'evento, al momento della dichiarazione dello stato di preallarme o allarme, qualora venga valutato che la pubblica calamità possa essere, o sia, di gravità tale (per l'estensione del territorio colpito e/o per le conseguenze dannose) da richiedere una articolata attività di coordinamento degli interventi a livello intercomunale.

Tali centri operativi dovranno assicurare un tempestivo servizio informativo facente capo, per il tramite del C.C.S. (Centro Coordinamento Soccorsi), direttamente a Provincia (eventualmente in collaborazione con la Prefettura) ed agiranno nell'ambito dei rispettivi territori di competenza, essendo in grado di avere diretta ed immediata nozione non solo delle dimensioni dell'evento, ma anche delle più urgenti necessità che via via dovessero insorgere.

In fase di emergenza al C.O.M., qualora attivato, spettano i seguenti compiti:

- Verificare l'idoneità e l'adeguatezza dei sistemi di trasmissione disponibili prospettando alla Sala Operativa competente eventuali necessità;
- Instaurare un collegamento continuo con i Comuni;
- Acquisire tutte le informazioni utili ad una precisa rappresentazione dell'evolversi della situazione in loco, trasmettendo alla Sala Operativa di competenza un rapporto riepilogativo della situazione;
- Coordinare le forze disponibili sul territorio e rappresentare alla Sala Operativa di competenza le esigenze emergenti secondo criteri di priorità;
- Coordinare in ambito territoriale tutte le operazioni di soccorso ed in particolare:
 - ricovero feriti;
 - recupero salme;
 - approvvigionamento alimentare;
 - attendamenti ed altri ricoveri;
 - trasporto ed impiego mezzi speciali;
 - controllo acquedotti e fognature;
 - ripristino viabilità ed altri servizi pubblici;
 - verifica stabilità di strutture pericolanti;
 - altri interventi tecnici a tutela della pubblica incolumità;
 - controlli a tutela della salute e dell'igiene pubblica;
 - approvvigionamento idrico;
 - approvvigionamento medicinali;
 - disinfezione e disinfestazione;
 - controllo rete distribuzione generi alimentari;
 - ogni altro intervento di emergenza.

A ciascun C.O.M. è preposto in via permanente un funzionario della Provincia (eventualmente in collaborazione con la Prefettura) con il compito di curare l'attuazione, da parte dei comuni, delle direttive impartite in tema di pianificazione ed, in occasione di eventi calamitosi, di assicurare su disposizione del Presidente della Provincia (eventualmente in collaborazione con il Prefetto), il coordinamento degli interventi di

soccorso ed assistenza alle popolazioni, con responsabilità di attivare, in modo ottimale, tutti i servizi di emergenza, d'intesa con i singoli Comuni e tutte le altre autorità ed enti.

Ne possono fare quindi parte:

- Funzionario delegato dalla Provincia, che lo presiede;
- Funzionario delegato del Prefetto, (che eventualmente presiede di concerto);
- Sindaco del Comune sede di C.O.M., o suo delegato, che sostituisce il presidente in caso di assenza o impedimento;
- Sindaci dei comuni interessati all'evento, o loro delegati;
- Funzionario delegato dal Questore;
- Presidente di eventuali Comunità Montane/Collinari (o suo delegato) presenti sul territorio;
- Rappresentante della A.S.L. competente per il territorio;
- Rappresentante del Comando Provinciale Vigili del Fuoco,
- Eventuale rappresentante delle Forze Armate;
- Rappresentante della Polizia di Stato;
- Rappresentante dell'Arma dei Carabinieri;
- Rappresentante della Guardia di Finanza;
- Rappresentante del corpo Forestale dello Stato;
- Rappresentante della centrale operativa "118";
- Responsabile polizia Municipale del Comune sede di C.O.M.;
- Rappresentante Regione Piemonte;
- Rappresentanti di altri Enti, Comandi, Uffici ed Organismi, anche di Volontariato, operanti nel territorio del C.O.M.

L'elenco dei C.O.M. presenti sul territorio di competenza della Provincia di Torino, e la ripartizione di tutti i Comuni è presente nell'allegato 1.H presente nella sezione schede.