

Christian Gasperi¹
Uniwersytet Łódzki

Analiza systemu zarządzania kryzysowego we Włoszech²

Poczucie bezpieczeństwa jest jedną z podstawowych potrzeb człowieka, które uzależnia w znacznym stopniu jego rozwój osobisty, pobudza działalność społeczeństwa i gospodarki, jest czynnikiem wpływającym na sprawne funkcjonowanie złożonego organizmu, jakim jest państwo. Fakt ten uwidacznia między innymi piramida potrzeb opracowana przez Abrahama Maslowa, gdzie bezpieczeństwo występuje zaraz za potrzebami fizjologicznymi. Zagrożenia, na które narażony jest człowiek, są różnorodne i mogą mieć źródła w następstwie działalności jednostek (awarie techniczne, ataki terrorystyczne, działania wojenne) lub samoistnego i niezależnego działania sił przyrody, będących poza wszelką kontrolą³. O ile w pierwszym przypadku można podejmować pewne (często skuteczne) działania zapobiegawcze, o tyle w stosunku do klęsk żywiołowych i katastrof naturalnych można jedynie sta-

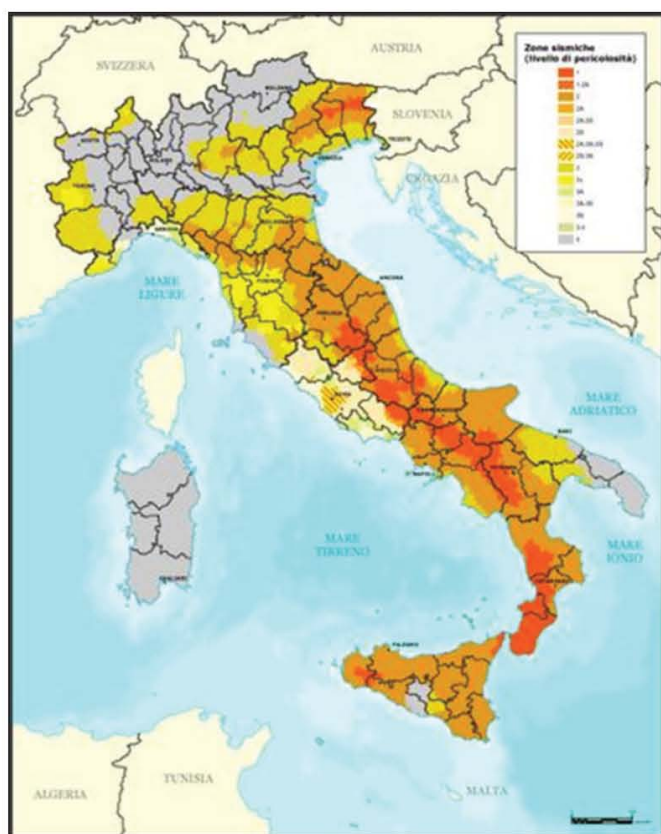
rać się minimalizować skutki strat i zniszczeń poprzez współdziałanie odpowiednich organizacji, instytucji i jednostek. W artykule przeprowadzona została ogólna analiza systemu zarządzania kryzysowego działającego we Włoszech, jego cech i sposobów działania.

Uwarunkowania zagrożeń przyrodniczych we Włoszech

Na początku należałoby określić rodzaje zagrożeń przyrodniczych, których nasilone występowanie niewątpliwie uzależnia i odróżnia kształt systemu zarządzania kryzysowego we Włoszech. Geologicznie obszar tego kraju jest stosunkowo młody, co wpływa na wysoką dynamiczność (wciąż zmieniających przestrzeń) zjawisk endogenicznych⁴. De facto, charakterystyczne dla Włoch pasma górskie Alp i Apeninów powstały w wyniku zderzenia płyt tektonicznych (afrykańskiej z euroazjatycką). Proces ten generuje silne zjawiska sejsmiczne, klasyfikując kraj do czołówki państw europejskich pod tym względem, a niszczycielskie działania trzęsień ziemi są powodem głębokich strat dla gospodarki i społeczeństwa (szacuje się, że w okresie 1963 – 2003 ich koszty całkowite wynosiły ponad 135 mld euro⁵) oraz wymusza ciągłą gotowość służb ratunkowych. Na rysunku 1 przedstawiono mapę sejsmiczną kraju (im ciemniejszy kolor, tym obszar jest bardziej „sejsmiczny”).

Kolejnym zjawiskiem typowym dla regionu jest działalność wulkaniczna. We Włoszech znajdują się wulkany wykazujące dużą aktywność sejsmiczną (najwyższy w Europie, Etna na Sycylii, czy Stromboli), drzemiące i sporadycznie aktywne⁶. Każdy stożek wulkaniczny musi być ciągle monitorowany, tak, aby można było z wyprzedzeniem podjąć działania prewencyjne wobec zagrożonych obszarów, które mogą być gęsto zaludnione (jak w przypadku Wezuwiusza, gdzie u jego „stóp” powstała trzecia co do wielkości aglomeracja miejska w kraju z Neapolem na czele).

Występują także zagrożenia typowe dla innych krajów o podobnym klimacie, takie jak meteorologiczne (nadmierne opady lub ich brak, wiatry) czy pożarowe (których źródłem często jest działalność człowieka), którym trzeba stawiać czoło. Dla kraju o zróżnicowanej rzeźbie terenu, liczącego około 61 mln mieszkańców, potrzebny jest odpowiedni system reagowania kryzysowego wobec zagrożeń przyrodniczych.



Rys 1. Klasyfikacja sejsmiczna Włoch w 2012 roku.
Źródło: http://www.protezionecivile.gov.it/resources/cms/documents/class2012_02prov.pdf (dostęp 06.03.2013).

¹ Studenckie Koło Naukowe Logistyki i Innowacji LOGIN.

² Artykuł recenzowany.

³ M. Borowiecki, *Bądźmy bezpieczni*, PWN, Warszawa-Łódź 2006, s. 48.

⁴ <http://www.protezionecivile.gov.it/> (04.03.2013).

⁵ http://www.protezionecivile.gov.it/cms/attach/editor/sismicoappoggio/COSTO_TERREMOTI.ppt.pdf (dostęp 04.03.2013).

⁶ A. Zullini, *Scienze scoprire la Terra e il Sistema solare – tomo D*, Istituto Italiano Edizioni Atlas, Bergamo, 2008.

Departament Ochrony Cywilnej

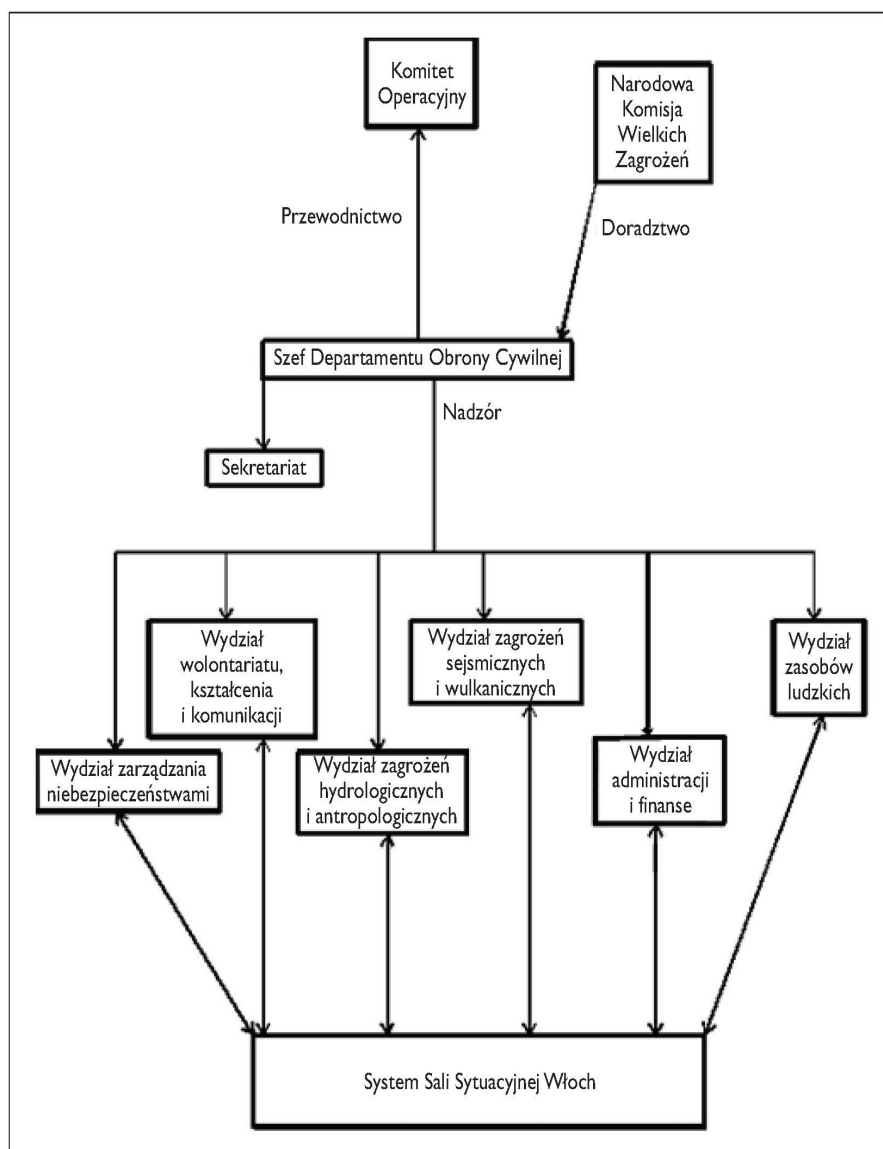
Początki tworzenia nowoczesnej obrony cywilnej datuje się na rok 1919, kiedy określono procedury administracyjno-ratownicze stosowane podczas zdarzeń sejsmicznych, a katastrofalne trzęsienia ziemi przełomu lat 70. i 80. ubiegłego wieku przyspieszyły powstanie zaczątków obecnego systemu nadzoru i szybkiego reagowania na zagrożenia. W myśl ustawy numer 225 z dnia 14 lutego 1992 roku, zmodyfikowanej dekretem numer 59 z dnia 15 maja 2012 roku, do części składowych obrony cywilnej zalicza się instytucje bezpieczeństwa publicznego (czyli straż pożarną, policję, siły zbrojne, Włoski Czerwony Krzyż), instytucje naukowo-badawcze (Narodowa Rada Badawcza – wł. *Consiglio Nazionale delle Ricerche*) oraz jednostki służby zdrowia czy uniwersytety, jak i wszystkich obywateli działających ochotniczo w Narodowej Służbie Ochrony Cywilnej (wł. *Servizio Nazionale della Protezione Civile*). Dla koordynacji działań pomiędzy poszczególnymi elementami składowymi powołana została specjalna instytucja nazwana Departamentem Ochrony Cywilnej (wł. *Dipartimento della Protezione Civile*) podlegająca bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów⁷.

Dla usystematyzowania zakresu działań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa, zagrożenia zostały sklasyfikowane na trzy kategorie:

- „a” – mogą im stawiać czoło poszczególne gminy własnymi środkami
- „b” – potrzebna jest aktywizacja środków prowincjonalnych lub regionalnych
- „c” – po ogłoszeniu stanu klęski żywiołowej działania kierowane są bezpośrednio przez Prezesa Rady Ministrów poprzez Departament Ochrony Cywilnej⁸.

Struktura tejże instytucji uwidacznia główne cele całego włoskiego systemu zarządzania kryzysowego. Na czele znajduje się szef departamentu, któremu podlega sekretariat oraz wydziały „Wolontariatu, kształcenia i komunikacji”, „Zagrożeń hydrologicznych i antropologicznych”, „Zagrożeń sejsmicznych i wulkanicznych”, „Administracja i finanse”, „Zasoby ludzkie” oraz „Zarządzanie niebezpieczeństwem”⁹. Ostatnia z wymienionych struktur opiera się na działalności ważnej dla zarządzania jednostki, czyli Systemu Sali Sy-

tuacyjnej Włoch (wł. *Sistema Sala Situazione Italiana*), określanej dalej nazwą „system”, działającego na podstawie odrębnego dekretu. Zadaniem systemu jest całodobowy monitoring oraz analiza sytuacji w kraju, dzięki ciągłemu napływowi danych, ich opracowywaniu i weryfikacji prowadzonej przez przedstawicieli wszystkich organów, od wojska po administrację regionalną oraz alarmowaniu i pobudzaniu do działania odpowiednich struktur państwowych. Z tego powodu centrum posiada stały kontakt informatyczny i operacyjny ze wszystkimi wydziałami oraz z Centralnym Centrum Funkcyjnym (wł. *Centro Funzionale Centrale*), Centrum operacyjnym dla zagrożeń morskich (wł. *Centro Operativo per le Emergenze Marittime*) oraz ze Zjednoczonym Powietrznym Centrum Operacyjnym (wł. *Centro Operativo Aereo Unificato*). W razie kryzysu uaktywnia się Moduł kryzysowy S3 – wówczas każde stanowisko centrum odpowiada określonym działaniom.



Rys. 2. Struktura Departamentu Ochrony Cywilnej

Źródło: opracowanie własne na podstawie schematu: http://www.protezionecivile.gov.it/resources/cms/images/organigramma_2013_corretto_d0.jpg (dostęp 06.03.2013).

⁷ www.normativa.it (dostęp 04.03.2013).

⁸ <http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/sistema.wp> (dostęp 04.03.2013).

⁹ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 07.11.2012 [w:] http://www.protezionecivile.gov.it/resources/cms/documents/dpcm_organigramma.pdf (dostęp 04.03.2013).

Kolejnymi elementami zarządzania są organy kolegialne, niezbędne dla zapewnienia efektywnej współpracy pomiędzy instytucjami. Najważniejszym jest niewątpliwie Komitet Operacyjny¹⁰, który stanowi swoiste łącze instytucjonalne, skład jego jest powołany na trzyletnią kadencję przez szefa departamentu, a jego uchwały są wiążące przy obecności połowy członków, co nie dotyczy sytuacji nadzwyczajnych. Niezależnie od departamentu istnieje Narodowa Komisja Wielkich Zagrożeń¹¹, doradzająca pod względem naukowym. Z pięcioletnim mandatem, co najmniej raz do roku organizuje wspólne posiedzenia poszczególnych modułów tematycznych, w skład których wchodzi eksperci i naukowcy. Opisana powyżej struktura Departamentu Ochrony Cywilnej została przedstawiona na schemacie (rysunek 2). O nadzwyczajnej wadze powyższego organu może świadczyć chociażby fakt, że do nowelizacji z 2012 roku wprowadzono zapis, iż ogłaszanie stanu klęski żywiołowej jest niezależne od stanowiska rządowego.

Planowanie działań metodą Augusta

Charakterystyczne dla włoskiego systemu zarządzania kryzysowego jest posiadanie i stosowanie innowacyjnej procedury planowania i realizacji działań podczas sytuacji nadzwyczajnych, zwanej metodą Augusta¹². Metoda ta zaprojektowana została przez geologa dr. Elvezio Galanti, stojącego na czele grupy badawczej Ochrony Cywilnej. To określenie ma źródło w metodach stosowanych przez samego cesarza rzymskiego Augusta, który mawiał, że „Wartość planifikacji zmniejsza się wraz ze wzrostem kompleksowości zdarzeń”¹³ i prowadził rządy opierające się na grupach konsultacyjnych. Na potrzeby tej metody wydzielono 14 „funkcji wsparcia”, czyli obszarów, jakie mogą być wykorzystane podczas działań kryzysowych (przykładowo: telekomunikacja, służba zdrowia, transport). Proces składa się z trzech zasadniczych kroków. Na początku powinna nastąpić całościowa analiza sytuacji, następnie oznaczenie zagrożeń występujących w danym obszarze, a na koniec podjęcie decyzji, jakie funkcje muszą być użyte podczas planowania i realizacji zadań. Takie proste podejście umożliwia nie tylko czasowe skrócenie procesu decyzyjnego, wzrostu wartości dodanej w wyniku elastycznej współpracy odpowiednich czynników, ale również oszczędność wynikającą z wprowadzenia do działań jedynie tych elementów, których dany stan wymaga.

Wolontariat – podstawowa siła

Optymalne działania oraz sprawne osiąganie planowanych celów zależą nie tylko od efektywnego udziału powołanych do tego celu specjalistycznych instytucji państwowych, lecz w znacząco większym stopniu od czynności wykonywanych przez poszczególne jednostki, obywateli dążących do wykorzystania własnych umiejętności i własnej pracy, aby pomóc poszkodowanym w wyniku zjawisk nadzwyczajnych. Z tego też powodu włoski system ochrony cywilnej opiera się w najszerszym zakresie

na jednostkach Narodowej Służby Ochrony Cywilnej (wł. *Servizio Nazionale della Protezione Civile*) złożonych z samych wolontariuszy.

Jednostki powstają z inicjatywy organów samorządowych lub grup obywateli, mogą posiadać różny stopień specjalizacji oraz są wspierane finansowo przez państwo, zaś departament ochrony cywilnej odpowiada za prowadzenie cyklicznych szkoleń i ćwiczeń terenowych oraz dostarczanie niezbędnej pomocy podczas akcji. W szczególności wolontariusze są wykorzystywani do realizacji takich „funkcji wsparcia”, jak: opieka nad ludnością, środki rzeczowe i telekomunikacja. Szacuje się, że więcej niż 800 000 obywateli służy jako wolontariusze w około 4 000 jednostek, z których większość powiązana jest z danym terytorium (choćby wykorzystane są na obszarze całego kraju)¹⁴.

Należy także podkreślić, że wiele krajów nie wykorzystuje w pełni możliwości własnych społeczeństw, zostawiając większość spraw na barkach powołanych do tego celu służb publicznych, w konsekwencji nie angażując obywateli. Taki stan występuje między innymi w Polsce, co może skutkować licznymi trudnościami podczas akcji wymagających wysokiego zaangażowania środków i ludzi, jak na przykład w wyniku powodzi.

Przykład praktycznego działania

O ile teoria przedstawia pewien doskonały obraz, o tyle ocenę systemu można przeprowadzić tylko na podstawie jego rzeczywistego wykorzystania. W tym celu omówione zostanie pokrótce działanie analizowanego systemu w sytuacji zagrożenia na przykładzie trzęsienia ziemi w regionie Emilia z 2012 roku¹⁵.

20 maja 2012 roku około godziny 4.00 nastąpił gwałtowny wstrząs o sile 5,9 stopnia w skali Richtera, w skutek czego uległ zniszczeniu znaczny obszar, a śmierć poniosło 7 osób. Natychmiast zawiązała się jednostka kryzysowa S3, a nad ranem (w czasie wyruszenia pierwszych kolumn sanitarnych Narodowej Służby Ochrony Cywilnej) rozpoczęła obrady Komisja Operacyjna, nadzorująca pierwsze podejmowane działania. Podjęto budowę pól namiotowych oraz rozpoczęto weryfikację budynków. Prawdziwy kryzys nastąpił 29 maja, kiedy ponowny wstrząs o sile 5,8 stopnia nawiedził gęsto zaludniony obszar nizinny, powodując śmierć 20 osób oraz wiele zniszczeń infrastrukturalnych. W celu sprawowania bezpośredniej władzy przez departament, powołano w Bolonii Dyрекję zarządczą i kontrolną (wł. *Direzione di comando e controllo*). Służby Ochrony Cywilnej przygotowały ostatecznie 31 obozów namiotowych, które w maksymalnym okresie stały się schronieniem dla 16 518 poszkodowanych, obsługiwanych przez ponad 5 000 wolontariuszy i funkcjonariuszy publicznych. Założono równocześnie punkty żywnościowe, medyczne i logistyczne. W ocenie ponad 39 000 nieruchomości i ich zabezpieczeniu wzięło udział tysiące techników (prawie 185 drużyn dziennie), w znacznej mierze pracujących w czynnie społecznym oraz wiele zastępów straży pożarnej.

Z posiadanych danych statystycznych wynika, że ponad 40% osób działających bezpośrednio w akcji stanowili wolontariusze

¹⁰ http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/comitato_operativo.wp (dostęp 04.03.2013).

¹¹ http://www.protezionecivile.gov.it/resources/cms/documents/DPCM7ott2011_CGR.pdf (dostęp 04.03.2013).

¹² <http://www.ispro.it> (dostęp 10.03.2013).

¹³ <http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/glossario.wp?contentId=GLO13496#GLO13496> (dostęp 10.03.2013).

¹⁴ <http://www.protezionecivile.gov.it> (dostęp 10.03.2013).

¹⁵ M. Giovannini, *Terremoto in Emilia: rispondere all'emergenza*, „Protezione Civile”, nr 8-9/2012, ss. 8–13.

¹⁶ http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/le_forze_in_campo.wp (dostęp 10.03.2013).

sze¹⁶, co potwierdza znaczne wykorzystanie tego potencjału. Należy podkreślić, iż z racji nabytego doświadczenia, zastosowane procedury są ciągle ulepszone oraz niezmiennie stanowią podstawę działań w opisanym zdarzeniu sejsmicznym, co umożliwi także ich dobrą ocenę w społeczeństwie włoskim.

Podsumowanie

Obecny kształt systemu zarządzania kryzysowego we Włoszech wynika z potrzeby ciągłego reagowania na zagrożenia przyrodnicze typowe dla tego kraju, co zasadniczo wymaga optymalnego wykorzystania dostępnych zasobów oraz wprowadzenia innowacyjnych rozwiązań. Niniejszy artykuł przedstawia ogólną analizę złożonego systemu, kierując uwagę raczej na nieprzewidywalne zagrożenia przyrodnicze niż na antropogeniczne, wobec których przewiduje się odmienne rozwiązania oparte na tych samych podstawach teoretycznych.

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza systemu zarządzania kryzysowego we Włoszech pod kątem katastrof naturalnych (niezależnych od człowieka). Przedstawiona została też szczegółowa analiza zagrożeń we Włoszech oraz struktury zarządzania za pomo-

cą metody planifikacyjnej „Augustus”, a także elementy aktywnego wolontariatu. Na koniec przeprowadzono ocenę praktycznego działania systemu w rzeczywistych warunkach.

Analysis of crisis management system in Italy

Abstract

The purpose of this article is the analyze of the crisis management system in Italy, particularly about natural disasters. Presented is a detailed analysis of the risks in Italy and the management structure by the method „Augustus” and the element of volunteering. Finally will conduct the assessment of a practical operation of the system.

LITERATURA / BIBLIOGRAPHY

1. Borowiecki M., *Bądźmy bezpieczni*, Wydawnictwo Szkolne PWN, Warszawa – Łódź 2006.
2. Giovannini M., *Terremoto in Emilia: rispondere all'emergenza*, „Protezione Civile”, nr 8-9/2012.
3. Zullini A., *Scienze scoprire la Terra e il Sistema solare – tomo D*, Istituto Italiano Edizioni Atlas, Bergamo, 2008.
4. <http://www.ispro.it> (dostęp 10.03.2013).
5. <http://www.normativa.it> (dostęp 10.03.2013).
6. <http://www.protezionecivile.gov.it> (dostęp 10.03.2013).