

Il Metodo Augustus

Il Metodo Augustus

di Elvezio Galanti

L'abc della Protezione Civile

”Metodo Augustus”, ovvero la gestione dell'emergenza, l'informazione in situazioni di crisi e l'assistenza alloggiativa in emergenza: tre percorsi affatto virtuali che abbiamo cercato di illustrare con chiarezza e semplicità. Perché da questi percorsi chi opera nella protezione civile può acquisire una conoscenza di base dei problemi che, puntualmente, si verificano prima, durante e dopo un evento calamitoso.

Si tratta di percorsi purtroppo collaudati più volte in questi ultimi anni (Versilia, crisi sismica in Umbria e Marche, Sarno, tanto per ricordare i principali avvenimenti verificatisi dal 1997 ad oggi) e che, grazie anche alla riflessione sugli errori del passato, si sono affinati in maniera sempre più rispondente alle esigenze operative a vario livello.

E la rispondenza a questo nostro lavoro (confortato sempre da un costante coordinamento tra centro e periferia) l'abbiamo avuta proprio da chi, in emergenza, deve operare in fretta e bene: le edizioni precedenti sono andate più volte esaurite e la richiesta continua ad essere costante. Per questo abbiamo deciso di riunire in un unico numero di “DPC Informa” le monografie dedicate alla gestione dell'emergenza e dell'informazione e all'assistenza alloggiativa, a disposizione di tutti coloro che, a qualsiasi titolo, operano nel campo della prevenzione e dell'emergenza.

Per quanto riguarda in particolare il “Metodo Augustus” si segnalano alcune significative variazioni derivanti dalle novità legislative, (ad esempio le nuove competenze di protezione civile delle Regioni, delle Province e degli Enti Locali).

INDICE

IL METODO AUGUSTUS

Il metodo Augustus
di Elvezio Galanti

Istituzione del Servizio Nazionale di Protezione Civile

Caratteristiche di base per la pianificazione di emergenza
definizione di un piano - successo di una operazione di protezione civile - struttura di un piano

Analisi comparata fra attività di programmazione e di pianificazione

Criteria di massima per la pianificazione provinciale di emergenza

Criteria di massima per la pianificazione comunale di emergenza

Vitalità di un piano

aggiornamento periodico - attuazione di esercitazioni - informazione alla popolazione

COMUNICAZIONE E CRISI

Comunicare in tempo di crisi

di Paolo Farneti

L'informazione in situazioni di emergenza

di Franco Barberi

Informazione, il cane da guardia del cittadino

di Paolo Giuntella

La comunicazione nell'emergenza

Comunicazione in stato di crisi

Organizzazione preventiva in funzione di comunicazione in stato di crisi

Gestione della comunicazione in stato di crisi

ASSISTENZA ALLOGGIATIVA IN EMERGENZA

Insedimenti abitativi di emergenza

di Mario Massimo Simonelli

Aree di ammassamento

Aree di accoglienza

Aree di attesa

Urbanizzazione di un sito per insediamento di moduli abitativi e servizi: San Felicissimo

IL METODO AUGUSTUS

Il metodo Augustus

di Elvezio Galanti

“Il valore della pianificazione diminuisce con la complessità dello stato delle cose”. Così duemila anni fa, con una frase che raccoglieva una visione del mondo unitaria fra il percorso della natura e

la gestione della cosa pubblica, l'imperatore Ottaviano Augusto coglieva pienamente l'essenza dei concetti che oggi indirizzano la moderna pianificazione di emergenza che si impernia proprio su concetti come semplicità e flessibilità.

In sostanza: non si può pianificare nei minimi particolari, perchè l'evento - per quanto previsto sulla carta - al suo "esplodere" è sempre diverso. Il metodo Augustus nasce da un bisogno di unitarietà negli indirizzi della pianificazione di emergenza che, purtroppo, fino ad oggi ha visto una miriade di proposte spesso in contraddizione fra loro perchè formulate dalle varie amministrazioni locali e centrali in maniera tale da far emergere solamente il proprio "particolare". Tale tendenza ha ritardato di molto il progetto per rendere più efficaci i soccorsi che si muovono in un sistema complesso tipico di un paese come il nostro.

Esigenza questa assunta come "primaria attività" da perseguire nel campo della protezione civile del Sottosegretario di Stato Franco Barberi che, ricoprendo anche la responsabilità della Direzione Generale della protezione civile e dei servizi antincendio, ha potuto incaricare un gruppo di lavoro specifico per l'elaborazione di una unica linea guida per la pianificazione di emergenza.

Altre carenze erano state evidenziate dal Sottosegretario nel campo della pianificazione di emergenza: la genericità della legge 225/92 per l'attività di pianificazione di emergenza; la carenza procedurale ed effettiva, nella circolare n.2 del 1994 riguardante la pianificazione di emergenza del Dipartimento della Protezione Civile, sia per il mancato riferimento dei piani di emergenza per il rischio idrogeologico alla suddivisione del territorio per i bacini idrografici (previsti dalla legge 183/89 difesa del suolo), sia per l'assenza di un riferimento sul modello di intervento all'interno delle pianificazioni di emergenza.

Il gruppo di lavoro incaricato di elaborare le linee guida "Augustus" (composto da funzionari del Dipartimento della Protezione Civile e del Ministero dell'Interno), tenendo conto di queste indicazioni, ha prodotto un lavoro che rappresenta una sintesi coordinata degli indirizzi per la pianificazione, per la prima volta raccolti in un unico documento operativo.

L'importanza delle linee guida del metodo Augustus, oltre a fornire un indirizzo per la pianificazione di emergenza, flessibile secondo i rischi presenti nel territorio, delinea con chiarezza un metodo di lavoro semplificato nell'individuazione e nell'attivazione delle procedure per coordinare con efficacia la risposta di protezione civile. Nel nostro paese non mancano (o, comunque, non mancano sempre) i materiali ed i mezzi: mancano soprattutto gli indirizzi sul come attivare queste risorse in modo sinergico.

Il metodo Augustus vuole abbattere il vecchio approccio di fare i piani di emergenza basati sulla concezione burocratica del solo censimento di mezzi utili agli interventi di protezione civile e introdurre con forza il concetto della disponibilità delle risorse; per realizzare questo obiettivo occorre che nei piani di emergenza siano introdotte le funzioni di supporto con dei responsabili in modo da tenere "vivo" il piano, anche attraverso periodiche esercitazioni ed aggiornamenti.

Nel metodo Augustus sono ben sviluppati questi concetti per le competenze degli Enti territoriali proposte alla pianificazione (per gli eventi di tipo a) e b) art. 2 L.225/92), ove viene evidenziato che attraverso l'istituzione delle funzioni di supporto nelle rispettive sale operative (9 funzioni per i comuni e 14 per le provincie e regioni) si raggiungono 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 situazioni di emergenza, dando immediatezza alle risposte di protezione civile che vengono coordinate nelle Sale Operative.

Si chiarisce con il metodo Augustus la diversità dei ruoli nel modello di intervento Provinciale con

la distinzione dei ruoli del CCS (Centro Coordinamento Soccorsi) e della Sala Operativa. Il CCS si configura come l'organo di coordinamento Provinciale ove si individuano delle strategie generali di intervento, mentre nella Sala Operativa Provinciale si raccolgono le esigenze di soccorso e si risponde secondo le indicazioni provenienti dal CCS. Questi due organi debbono necessariamente operare in distinti locali, ma sotto un'unica autorità.

Il COM è invece la struttura decentrata del coordinamento Provinciale per meglio svolgere la direzione unitaria dei servizi di emergenza coordinandoli a livello provinciale con gli interventi dei Sindaci dei Comuni afferenti al COM stesso.

Le funzioni di supporto, da attuare nei comuni, non debbono essere necessariamente 14 ma dovranno essere istituite a ragion veduta, in maniera flessibile o in base a una pianificazione di emergenza già predisposta in un determinato territorio per un determinato evento, oppure per far fronte ad immediate esigenze operative dei comuni durante o prima di un evento calamitoso.

Il Sindaco a sua volta non possiede un organo di supporto per le strategie, ma organizza la risposta di protezione civile sul proprio territorio attraverso la costituzione di una Sala Operativa comunale. Questo metodo di lavoro, dunque, è valido certamente per i Sindaci (che sono la prima autorità di protezione civile) e per i responsabili di protezione civile degli enti territoriali, che il DLGS 112 del 31/3/98, più noto come «Decreto Bassanini» conferisce loro dirette funzioni sia di pianificazioni che di attuazione di interventi urgenti in caso di crisi per eventi classificati «a» e «b» (art. 2, L. 225/92) avvalendosi anche del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco.

Il metodo Augustus rappresenta comunque un punto di riferimento per tutti gli operatori di protezione civile che, con competenze diverse, sono impegnati quotidianamente ad affrontare le emergenze spesso configurate impropriamente come “eventi naturali”, con una loro specifica ciclicità.

E' ormai noto a tutti che terremoti, alluvioni, eruzioni vulcaniche, frane, si manifestano quasi sempre, nei territori dove in passato tali eventi hanno causato sistematiche distruzioni e disagi di ogni tipo alla popolazione. Negli ultimi anni la distruzione dei beni e i danni alla popolazione sono aumentati per un uso dissennato del territorio e delle risorse che hanno elevato in maniera critica il valore esposto e, quindi, l'entità del rischio in aree notoriamente pericolose. Se la ciclicità è un fattore costante per un fenomeno calamitoso, l'entità del danno e il tipo di soccorsi sono parametri variabili; per questo si dice che le emergenze non sono mai uguali fra loro a parità di intensità dell'evento che si manifesta. Quindi, proprio per questo, gli operatori di protezione civile debbono essere pronti a gestire “l'incertezza”, intesa come l'insieme di quelle variabili che di volta in volta caratterizzano gli effetti reali dell'evento.

La “gestione dell'incertezza” si affronta con le stesse regole con cui la scienza medica affronta il pericolo o il rischio di contagi nelle malattie: applicando, cioè, il principio della massima prevenzione attraverso il ricorso alla vaccinazione di massa. Nell'attività preparatoria della protezione civile questo principio corrisponde a gestire in maniera corretta il territorio ad organizzare una corretta informazione alla popolazione sui rischi e all'adozione, nel piano locale di protezione civile di linguaggi e procedure unificate fra le componenti e le strutture operative che intervengono nei soccorsi. Di fondamentale rilevanza è anche l'organizzazione di periodiche esercitazioni di protezione civile con la popolazione e i soccorritori per passare dalla “cultura del manuale” alla “cultura dell'addestramento”.

Insomma si tratta di coordinare un sistema complesso nelle sue molteplici specificità e competenze: “Augustus” è la base su cui improntare le attività di pianificazione a tutti i livelli di responsabilità che sono individuate dalle attuali norme di protezione civile. E' un metodo di lavoro di base che, comunque, rimane oggettivamente valido al di là delle diverse assunzioni di responsabilità che nuove norme potranno assegnare a soggetti diversi dall'attuale ordinamento. Siamo oggi in grado, per quanto concerne la pianificazione di emergenza, di uniformare le procedure delle pianificazioni nazionali a quelle regionali, provinciali e comunali.

Queste pagine non comprendono gli indirizzi della pianificazione nazionale ma quelle concernenti

le risposte di protezione civile sul territorio attraverso i piani provinciali e comunali.

Il Piano deve contenere:

- Coordinamento ed indirizzo per tutte le fasi di risposta previste dal Piano;
 - Procedure semplici e non particolareggiate;
 - Individuazione delle singole responsabilità nel modello di intervento;
 - Flessibilità operativa nell'ambito delle funzioni di supporto.
-

Istituzione del Servizio Nazionale di Protezione Civile

COORDINAMENTO E INDIRIZZO

La legge 24 febbraio 1992, n. 225, istitutiva del Servizio Nazionale di Protezione Civile, consente per la prima volta l'attuazione della pianificazione di emergenza.

Il coordinamento e indirizzo per le attività di Previsione, Prevenzione e Soccorso nell'ambito del Servizio Nazionale riguarda:

- Le tipologie degli eventi secondo quanto previsto dall'art. 2;
- Il decentramento con specifiche competenze alle autonomie locali per le attività di Previsione, Prevenzione e Soccorso;
- Gli ambiti di competenza delle Componenti e delle Strutture Operative;
- Il Comitato Operativo della P.C., art. 10;
- La Commissione Grandi Rischi.

Per lo svolgimento di tali attività sono individuati dalla L.225/92 e dal D.LGS. 112/98 differenti Enti e/o Amministrazioni, sia a livello centrale che a livello periferico.

Caratteristiche di base per la pianificazione di emergenza

DEFINIZIONE DI PIANO

Il progetto di tutte le attività coordinate e delle procedure di Protezione Civile per fronteggiare un qualsiasi evento calamitoso atteso in un determinato territorio è il PIANO DI EMERGENZA.

Il Piano di emergenza deve recepire:

1. Programmi di Previsione e Prevenzione;
2. Informazioni relative a:
 - a. processi fisici che causano le condizioni di rischio e relative valutazioni,
 - b. precursori,
 - c. eventi,
 - d. scenari,
 - e. risorse disponibili.

Di conseguenza occorre rappresentare cartograficamente le indicazioni utili alla caratterizzazione dei possibili scenari di rischio per l'attuazione delle strategie di intervento per il soccorso e il superamento dell'emergenza, razionalizzando e mirando l'impiego di uomini e mezzi.

SUCCESSO DI UNA OPERAZIONE DI PROTEZIONE CIVILE

Al successo di un'operazione di protezione civile concorrono le seguenti condizioni:

- Direzione unitaria

La direzione unitaria delle operazioni di emergenza si esplica attraverso il coordinamento di un sistema complesso e non in una visione settoriale dell'intervento.

- Comunicazione

Costante scambio di informazioni fra il sistema centrale e periferico nell'ambito del SNPC

- Risorse

Utilizzo razionale e tempestivo delle risorse realmente disponibili e della reperibilità degli uomini e dei mezzi adatti all'intervento.

STRUTTURA DI UN PIANO

Il piano deve essere strutturato in tre parti fondamentali:

1. Parte generale
2. Lineamenti della Pianificazione
3. Modello di intervento

1. Parte generale:

Si raccolgono tutte le informazioni relative alla conoscenza del territorio, alle reti di monitoraggio presenti, alla elaborazione degli scenari di rischio.

2. Lineamenti della pianificazione:

Si individuano gli obiettivi da conseguire, per dare una adeguata risposta di P.C. ad una qualsiasi emergenza.

3. Modello di intervento:

Si assegnano le responsabilità nei vari livelli di comando e controllo per la gestione delle emergenze di P.C.; si realizza il costante scambio di informazioni nel sistema centrale e periferico di P.C.; si utilizzano le risorse in maniera razionale.

Questi criteri sono applicabili alla pianificazione di emergenza a livello Nazionale, Regionale, Provinciale e Comunale. In queste pagine si affrontano esclusivamente i due ultimi livelli.

Criteri di massima per la pianificazione provinciale di emergenza

(eventi calamitosi di cui all'art. 2, comma 1, lettera b, della legge 225/92)

È una pianificazione elaborata per fronteggiare, nel territorio provinciale, gli eventi con dimensioni superiori alla risposta organizzata dal Sindaco (eventi di tipo b).

Il Piano Provinciale di emergenza si compone di:

A - Parte generale

B - Lineamenti della pianificazione

C - Modello di intervento

A - Parte generale

A.1- Dati di base

A.2- Scenario degli eventi attesi

A.3- Indicatori di evento e risposte del Sistema provinciale di protezione civile

A.1 Dati di base

Cartografia

occorre reperire la seguente cartografia, già realizzata da enti ed amministrazioni:

- carta di delimitazione del territorio, regionale, provinciale e comunale, scala 1:200.000 o 1:150.000;
- carta idrografica, scala 1:100.000;
- carta dell'uso del suolo, scala 1:50.000;
- carta dei bacini idrografici con l'ubicazione degli invasi e degli strumenti di misura: pluviometri e idrometri, scala 1:150.000 o 1:200.000;
- carta geologica, scala 1:100.000;
- carta geomorfologica, scala 1:25.000;
- carta della rete viaria e ferroviaria, dei porti, aeroporti ed eliporti, scala 1:100.000;
- cartografia delle attività produttive (industriali, artigianali, agricole, turistiche);
- cartografia della pericolosità dei vari eventi nel territorio provinciale;
- cartografia del rischio sul territorio provinciale.

Popolazione:

- numero abitanti per comune e nuclei familiari;
- carta della densità della popolazione per comune e provincia.

A.2 Scenari degli eventi attesi

Gli scenari si ricavano incrociando le seguenti cartografie tematiche che sono prodotte dalle Amministrazioni provinciali e regionali (programmi di protezione civile).

A.2.1 Rischio idrogeologico:

Alluvioni

- cartografia delle aree inondabili;
- stima della popolazione coinvolta nelle aree inondabili;
- stima delle attività produttive coinvolte nelle aree inondabili;
- quantificazione delle infrastrutture pubbliche e private coinvolte nelle aree inondabili;
- indicatori di evento (reti di monitoraggio).

Frane

- cartografia degli abitati instabili;
- stima della popolazione nell'area instabile;
- quantificazione delle infrastrutture pubbliche e private nell'area instabile;
- indicatori di evento (reti di monitoraggio)

Dighe

- tipi di crollo (sifonamento, tracimazione);
- onda di sommersione (da crollo e/o manovra degli scarichi di fondo);
- quantificazione delle infrastrutture pubbliche e private ubicate nell'area coinvolta dall'ipotetica onda di sommersione;
- indicatori di evento (reti di monitoraggio.)

A.2.2 Rischio sismico:

- carta della pericolosità sismica;
- rilevamento della vulnerabilità (edifici pubblici e privati);
- stima dell'esposizione delle infrastrutture e dei servizi essenziali alla comunità;
- censimento della popolazione coinvolta dall'evento atteso;
- classificazione sismica dei comuni.

A.2.3 Rischio industriale:

- censimento delle industrie soggette a notifica e dichiarazione;
- specificazione dei cicli produttivi degli impianti industriali;
- calcolo delle sostanze in deposito e in lavorazione;
- censimento della popolazione nell'area interessata dall'evento;
- calcolo dell'area d'impatto esterna alle industrie.

A.2.4 Rischio vulcanico:

- serie storiche degli eventi vulcanici;
- censimento della popolazione nell'area interessata dall'evento;
- mappe di pericolosità;
- rilevamento della vulnerabilità con riguardo anche all'esposizione delle infrastrutture e dei servizi pubblici essenziali;
- indicatori di evento (reti di monitoraggio).

A.2.5 Rischio di incendio boschivo:

- Carta dell'uso del suolo (estensione del patrimonio boschivo);
- Carta climatica del territorio;
- Carta degli incendi storici;
- Carta degli approvvigionamenti idrici.

A.3 Aree di emergenza

- cartografia delle aree per l'ammassamento dei soccorritori e delle risorse, scala 1:25.000;

- cartografia degli edifici strategici e loro eventuale rilevamento della vulnerabilità, scala 1:5.000 o 1:10.000;

A.4 Indicatori di evento e risposte del Sistema provinciale di protezione civile

Gli eventi si dividono in eventi prevedibili (vulcanico, idrogeologico) e non prevedibili (terremoto, rischio chimico industriale, incendi boschivi).

Qualora in una porzione di territorio si riscontrino eventi prevedibili in un arco di tempo determinato, sarà fondamentale collegare ad ogni allarme una risposta graduale del sistema provinciale di protezione civile.

Sarà quindi necessario tramite il responsabile della funzione di supporto n. 1 (vedi pag. 11 e seguenti) garantire un costante collegamento con tutti quegli enti preposti al monitoraggio dell'evento considerato nel piano di emergenza.

B - Lineamenti della Pianificazione

I lineamenti sono gli obiettivi che le autorità territoriali devono conseguire per mantenere la direzione unitaria dei servizi di emergenza a loro delegati.

B.1 - Coordinamento operativo provinciale

Viene assunta la direzione unitaria dei servizi di emergenza da attivare, a livello provinciale, per meglio supportare gli interventi dei Sindaci dei comuni interessati.

B.2 - Salvaguardia della popolazione

Questa attività è prevalentemente assegnata ai Sindaci.

Le misure di salvaguardia alla popolazione per gli eventi prevedibili sono finalizzate all'allontanamento della popolazione dalla zona di pericolo; particolare riguardo deve essere dato alle persone con ridotta autonomia (anziani, disabili, bambini).

Dovranno essere attuati piani particolareggiati per l'assistenza alla popolazione (aree di accoglienza, etc.)

Per gli eventi che non possono essere preannunciati sarà di fondamentale importanza organizzare il primo soccorso sanitario entro poche ore dall'evento.

B.3 - Rapporti tra le Istituzioni locali e nazionali per la continuità amministrativa e il supporto all'attività di emergenza

Si tratta di mantenere la continuità di governo assicurando il collegamento e le attività comunali e periferiche dello stato:

B.4 - Informazione alla popolazione

E' fondamentale, che il cittadino residente nelle zone, direttamente o indirettamente interessate all'evento conosca preventivamente:

- le caratteristiche essenziali di base del rischio che insiste periodicamente sul proprio territorio;
- le predisposizioni del piano di emergenza nell'area in cui risiede;
- come comportarsi, prima, durante e dopo l'evento;
- con quale mezzo ed in quale modo verranno diffuse informazioni ed allarmi.

B.5 - La salvaguardia del sistema produttivo

Questo intervento di protezione civile si può effettuare o nel periodo immediatamente precedente il manifestarsi dell'evento (eventi prevedibili), attuando piani di messa in sicurezza dei mezzi di produzione e dei relativi prodotti stoccati, oppure immediatamente dopo che l'evento abbia provocato danni (evento imprevedibile) alle persone e alle cose; in questo caso si dovrà prevedere il ripristino dell'attività produttiva e commerciale nell'area colpita attuando interventi mirati per raggiungere tale obiettivo nel più breve tempo possibile.

La concorrenza delle aziende produttive nel mercato nazionale e internazionale non permette che la sospensione della produzione sia superiore ad alcune decine di giorni.

B.6 - Ripristino della viabilità e dei trasporti

Durante il periodo della prima emergenza si dovranno già prevedere interventi per la riattivazione dei trasporti sia terrestri, aerei, marittimi, fluviali, del trasporto per le materie prime e di quelle strategiche, l'ottimizzazione dei flussi di traffico lungo le vie di fuga e l'accesso dei mezzi di soccorso nell'area colpita.

In ogni piano sarà previsto, per questo specifico settore, una singola funzione di supporto per il coordinamento di tutte le risorse e gli interventi necessari per rendere piena funzionalità alla rete di trasporto.

B.7 - Funzionalità delle telecomunicazioni

La riattivazione delle telecomunicazioni dovrà essere immediatamente garantita per gestire il flusso delle informazioni degli uffici pubblici e per i centri operativi dislocati nell'area colpita attraverso l'impiego massiccio di ogni mezzo o sistema TLC.

Si dovrà garantire la funzionalità delle reti telefoniche e radio delle varie strutture operative di protezione civile per garantire i collegamenti fra i vari centri operativi e al tempo stesso per diramare comunicati, allarmi etc.

In ogni piano sarà prevista, per questo specifico settore, una singola funzione di supporto che garantisce il coordinamento di tutte le risorse e gli interventi necessari per ridare piena funzionalità alle telecomunicazioni per la trasmissione di testi, immagini e dati numerici.

B.8 - Funzionalità dei servizi essenziali

La messa in sicurezza delle reti erogatrici dei servizi essenziali dovrà essere assicurata, al verificarsi di eventi prevedibili, mediante l'utilizzo di personale addetto secondo specifici piani particolareggiati elaborati da ciascun ente competente.

La verifica ed il ripristino della funzionalità delle reti dovrà prevedere l'impiego degli addetti agli impianti di erogazione ed alle linee e/o utenze in modo comunque coordinato (Enel, gas...), prevedendo per tale settore una specifica funzione di supporto, al fine di garantire le massime condizioni di sicurezza.

B.9 - Censimento e salvaguardia dei Beni Culturali

Nel ribadire che il preminente scopo del piano di emergenza è quello di mettere in salvo la popolazione e garantire con ogni mezzo il mantenimento del livello di vita "civile", messo in crisi da una situazione di grandi disagi sia fisici che psicologici, è comunque da considerare fondamentale la salvaguardia dei beni culturali ubicati nelle zone a rischio.

Si dovranno perciò organizzare specifici interventi per il censimento e la tutela dei beni culturali, predisponendo anche specifiche squadre di tecnici specializzati nel settore per la messa in sicurezza dei reperti, o altri beni artistici, in aree sicure.

B.10 - Modulistica per il censimento dei danni a persone e cose

La raccolta dei dati prevista da tale modulistica è suddivisa secondo le funzioni di supporto previste per la costituzione di una Sala Operativa.

Con questa modulistica unificata è possibile razionalizzare la raccolta dei dati, che risultano omogenei e di facile interpretazione.

B.11 - Relazione giornaliera per le Autorità centrali e conferenza stampa

La relazione dovrà contenere le sintesi delle attività giornaliere, ricavando i dati dalla modulistica di cui al punto precedente.

Si dovranno anche riassumere i dati dei giorni precedenti e si indicheranno, anche attraverso i mass-media locali, tutte le disposizioni che la popolazione dovrà adottare. I giornalisti accreditati verranno costantemente aggiornati con una conferenza stampa quotidiana.

Durante la giornata si dovranno inoltre organizzare per i giornalisti supporti logistici per la realizzazione di servizi di informazione nelle zone di operazione.

B.12 - Struttura dinamica del piano provinciale: aggiornamento dello scenario ed esercitazioni

Il continuo mutamento dell'assetto urbanistico del territorio, la crescita delle associazioni del volontariato, il rinnovamento tecnologico delle strutture operative e le nuove disposizioni amministrative comportano un continuo aggiornamento del piano sia per lo scenario dell'evento atteso che per le procedure

Le esercitazioni rivestono quindi un ruolo fondamentale al fine di verificare la reale efficacia del piano di emergenza.

Esse devono essere svolte periodicamente a tutti i livelli secondo le competenze attribuite alle strutture operative previste dal piano stesso; sarà quindi necessario ottimizzare linguaggi e procedure e rodare il piano di emergenza redatto, sullo specifico scenario di un evento atteso, in una determinata porzione di territorio.

Per far assumere al piano le migliori caratteristiche di un documento vissuto e continuamente aggiornato sarà fondamentale organizzare le esercitazioni secondo diverse tipologie:

- esercitazioni senza preavviso per le strutture operative previste nel piano;
- esercitazioni congiunte tra strutture operative e popolazione interessata all'evento atteso (la popolazione deve conoscere e provare attraverso le esercitazioni tutte le azioni da compiere in caso di calamità).
- esercitazioni periodiche del solo sistema di comando e controllo, anche queste senza preavviso, per una puntuale verifica della reperibilità dei singoli responsabili delle funzioni di supporto e per testare l'efficienza dei collegamenti.

C - Modello di intervento

“Rappresenta il coordinamento di tutti i centri operativi (DICOMAC, CCS, COM, COC) dislocati sul territorio”.

C.1 Sistema di comando e controllo

È il sistema per esercitare la direzione unitaria dei servizi di emergenza a livello provinciale e si caratterizza con tre strutture operative:

- Centro Coordinamento Soccorsi (CCS);
- Sala Operativa provinciale con 14 funzioni di supporto;

- Centri Operativi Misti (COM).

Il Centro Coordinamento Soccorsi (CCS)

Può configurarsi nel Comitato Provinciale della Protezione Civile ed è il massimo organo di coordinamento delle attività di Protezione Civile a livello provinciale. Sarà composto dai massimi responsabili di tutte le componenti e strutture operative presenti nel territorio provinciale. Dovrà individuare le strategie di intervento per il superamento dell'emergenza razionalizzando le risorse disponibili nella Provincia e al tempo stesso garantire il coordinamento degli interventi del governo regionale o del governo nazionale a seconda della natura dell'evento calamitoso.

Decide inoltre la dislocazione nel territorio dei COM in accordo con il Comitato Operativo Nazionale in caso di evento di tipo "C".

Manterrà stretti collegamenti con le autorità preposte all'ordine pubblico.

La Sala Operativa è organizzata per 14 funzioni di supporto; esse rappresentano le singole risposte operative che occorre organizzare in qualsiasi tipo di emergenza a carattere provinciale.

Ogni singola funzione avrà un proprio responsabile che in "tempo di pace" aggiornerà i dati relativi alla propria funzione e in caso di emergenza provinciale sarà l'esperto che attiverà le funzioni di soccorso.

L'ubicazione della Sala Operativa dovrà essere individuata in sedi non vulnerabili e facilmente accessibili.

Le 14 funzioni sono così configurate:

1 - TECNICA E DI PIANIFICAZIONE

Questa funzione comprende i Gruppi Nazionali di ricerca ed i Servizi Tecnici nazionali e locali. Il referente sarà il rappresentante del Servizio Tecnico del comune o del Genio Civile o del Servizio Tecnico Nazionale, prescelto già in fase di pianificazione; dovrà mantenere e coordinare tutti i rapporti tra le varie componenti scientifiche e tecniche per l'interpretazione fisica del fenomeno e dei dati relativi alle reti di monitoraggio.

2 - SANITÀ', ASSISTENZA SOCIALE E VETERINARIA

Saranno presenti i responsabili del Servizio Sanitario locale, la C.R.I., le Organizzazioni di volontariato che operano nel settore sanitario.

In linea di massima il referente sarà il rappresentante del Servizio Sanitario Locale.

3 - MASS-MEDIA ED INFORMAZIONE

La sala stampa dovrà essere realizzata in un locale diverso dalla Sala Operativa.

Sarà cura dell'addetto stampa stabilire il programma e le modalità degli incontri con i giornalisti.

Per quanto concerne l'informazione al pubblico sarà cura dell'addetto stampa, coordinandosi con i sindaci interessati, procedere alla divulgazione della notizia per mezzo dei mass-media.

Scopi principali sono:

- informare e sensibilizzare la popolazione;
- far conoscere le attività;
- realizzare spot, creare annunci, fare comunicati;
- organizzare tavole rotonde e conferenze stampa

4 - VOLONTARIATO

I compiti delle Organizzazioni di volontariato, in emergenza, vengono individuati nei piani di protezione civile in relazione alla tipologia del rischio da affrontare, alla natura ed alla specificità delle attività esplicitate dalle Organizzazioni e dai mezzi a loro disposizione.

Pertanto, in Sala Operativa, prenderà posto il coordinatore indicato nel piano di protezione civile che avrà il compito di mantenere i rapporti con la consulta provinciale per il volontariato. Il coordinatore provvederà, in «tempo di pace», ad organizzare esercitazioni congiunte con altre forze preposte all'emergenza al fine di verificare le capacità organizzative ed operative delle suddette Organizzazioni.

5 - MATERIALI E MEZZI

La funzione di supporto in questione è essenziale e primaria per fronteggiare una emergenza di qualunque tipo.

Questa funzione censisce i materiali ed i mezzi in dotazione alle amministrazioni; sono censimenti che debbono essere aggiornati costantemente per passare così dalla concezione del "censimento" delle risorse alla concezione di "disponibilità" delle risorse.

Si tratta di avere un quadro delle risorse suddivise per aree di stoccaggio.

Per ogni risorsa si deve prevedere il tipo di trasporto ed il tempo di arrivo nell'area dell'intervento.

Alla gestione di tale funzione concorrono i materiali e mezzi comunque disponibili.

Nel caso in cui la richiesta di materiali e/o mezzi non possa essere fronteggiata a livello locale, il coordinatore rivolgerà richiesta a livello centrale.

6 - TRASPORTO, CIRCOLAZIONE E VIABILITA'

La funzione riguardante il trasporto è strettamente collegata alla movimentazione dei materiali, al trasferimento dei mezzi, ad ottimizzare i flussi lungo le vie di fuga ed al funzionamento dei cancelli di accesso per regolare il flusso dei soccorritori. Questa funzione di supporto deve necessariamente operare a stretto contatto con il responsabile della funzione 10, "Strutture Operative".

Per quanto concerne la parte relativa all'attività di circolazione e viabilità il coordinatore è normalmente il rappresentante della Polstrada o suo sostituto; concorrono per questa attività, oltre alla Polizia Stradale, i Carabinieri ed i Vigili Urbani: i primi due per il duplice aspetto di Polizia giudiziaria e di tutori della legge e gli altri per l'indiscussa idoneità nella gestione della funzione in una emergenza a carattere locale.

Si dovranno prevedere esercitazioni congiunte tra le varie forze al fine di verificare ed ottimizzare l'esatto andamento dei flussi lungo le varie direttrici.

7 - TELECOMUNICAZIONI

Questa funzione dovrà, di concerto con il responsabile territoriale delle aziende di telecomunicazioni, con il responsabile provinciale P.T. con il rappresentante dell'associazione di radioamatori presente sul territorio, organizzare una rete di telecomunicazione alternativa affidabile anche in caso di evento di notevole gravità.

Il responsabile di questa funzione è normalmente un esperto di telecomunicazioni.

8 - SERVIZI ESSENZIALI

In questa funzione prenderanno parte i rappresentanti di tutti i servizi essenziali erogati sul territorio coinvolto.

Mediante i Compartimenti Territoriali e le corrispondenti sale operative nazionali o regionali deve essere mantenuta costantemente aggiornata la situazione circa l'efficienza e gli interventi sulla rete. L'utilizzazione del personale addetto al ripristino delle linee e/o delle utenze è comunque coordinata dal rappresentante dell'Ente di gestione presente nella funzione.

9 - CENSIMENTO DANNI A PERSONE E COSE

L'effettuazione del censimento dei danni a persone e cose riveste particolare importanza al fine di fotografare la situazione determinatasi a seguito dell'evento calamitoso per determinare sulla base dei risultati riassunti in schede riepilogative gli interventi d'emergenza.

Il responsabile della suddetta funzione, al verificarsi dell'evento calamitoso, dovrà effettuare un

censimento dei danni riferito a:

- persone
- edifici pubblici
- edifici privati
- impianti industriali
- servizi essenziali
- attività produttive
- opere di interesse culturale
- infrastrutture pubbliche
- agricoltura e zootecnia

Per il censimento di quanto descritto il coordinatore di questa funzione si avvarrà di funzionari dell'Ufficio Tecnico del Comune o del Genio Civile e di esperti del settore sanitario, industriale e commerciale.

E' ipotizzabile l'impiego di squadre miste di tecnici per le verifiche speditive di stabilità che dovranno essere effettuate in tempi necessariamente ristretti.

10 - STRUTTURE OPERATIVE S.a.R.

Il responsabile della suddetta funzione, dovrà coordinare le varie strutture operative presenti presso il CCS e i COM:

- Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco
- Forze Armate
- Forze dell'Ordine
- Corpo Forestale dello Stato
- Servizi Tecnici Nazionali
- Gruppi Nazionali di Ricerca Scientifica
- Croce Rossa Italiana
- Strutture del Servizio sanitario nazionale
- Organizzazioni di volontariato
- Corpo Nazionale di soccorso alpino

11 - ENTI LOCALI

In relazione all'evento il responsabile della funzione dovrà essere in possesso della documentazione riguardante tutti i referenti di ciascun Ente ed Amministrazioni della zona interessata all'evento. Si dovranno anche organizzare gemellaggi fra le Amministrazioni comunali colpite, le "municipalizzate" dei comuni o delle regioni che portano soccorso per il ripristino immediato dei servizi essenziali (riattivazione delle discariche, acquedotto, scuole, servizi vari etc.).

12 - MATERIALI PERICOLOSI

Lo stoccaggio di materiali pericolosi, il censimento delle industrie soggette a notifica e a dichiarazione o altre attività pericolose che possono innescare ulteriori danni alla popolazione dopo un evento distruttivo di varia natura, saranno preventivamente censite e per ognuno studiato il potenziale pericolo che può provocare alla popolazione.

13 - ASSISTENZA ALLA POPOLAZIONE

Per fronteggiare le esigenze della popolazione che a seguito dell'evento calamitoso risultano senza tetto o soggette ad altre difficoltà, si dovranno organizzare in loco delle aree attrezzate per fornire i servizi necessari.

Dovrà presiedere questa funzione un funzionario dell'Ente amministrativo locale in possesso di conoscenza e competenza in merito al patrimonio abitativo, alla ricettività delle strutture turistiche (alberghi, campeggi etc.) ed alla ricerca e utilizzo di aree pubbliche e private da utilizzare come aree di ricovero della popolazione.

Per quanto concerne l'aspetto alimentare si dovrà garantire un costante flusso di derrate alimentari, il loro stoccaggio e la distribuzione alla popolazione assistita. Si dovranno anche censire a livello nazionale e locale le varie aziende di produzione e/o distribuzione alimentare.

14 - COORDINAMENTO CENTRI OPERATIVI

Il coordinatore della Sala Operativa che gestisce le 14 funzioni di supporto, sarà anche responsabile di questa funzione in quanto dovrà conoscere le operatività degli altri centri operativi dislocati sul territorio al fine di garantire nell'area dell'emergenza il massimo coordinamento delle operazioni di soccorso razionalizzando risorse di uomini e materiali.

Con l'attivazione delle 14 funzioni di supporto tramite i loro singoli responsabili, si raggiungono due distinti obiettivi: si individuano a priori i responsabili delle singole funzioni da impiegare in emergenza e in "tempo di pace", si garantisce il continuo aggiornamento del piano di emergenza con l'attività degli stessi responsabili. I responsabili delle 14 funzioni di supporto avranno quindi la possibilità di tenere sempre efficiente il piano di emergenza.

Questo consente di avere sempre nella propria sala operativa esperti che già si conoscono e lavorano per il Piano di emergenza. Ciò porterà a una maggiore efficacia operativa fra le "componenti" e le "strutture operative" (amministrazioni locali, volontariato, FF.AA, Vigili del Fuoco, etc.).

Il responsabile della funzione 14 assumerà anche il ruolo di coordinatore della Sala Operativa.

Il Centro Operativo Misto (COM) è una struttura operativa decentrata il cui responsabile dipende dal Centro Coordinamento Soccorsi vi partecipano i rappresentanti dei comuni e delle strutture operative.

I compiti del COM sono quelli di favorire il coordinamento dei servizi di emergenza organizzati a livello provinciale con gli interventi dei sindaci appartenenti al COM stesso.

L'ubicazione del COM deve essere baricentrica rispetto ai comuni coordinati e localizzata in locali non vulnerabili.

Le funzioni di supporto da attuare nel COM non sono obbligatoriamente 14 ma individuate in base al tipo e alle caratteristiche dell'emergenza presente o in corso.

C.2 Attivazioni in emergenza

Esse rappresentano le immediate predisposizioni che dovranno essere attivate dal centro coordinamento soccorsi.

C.2.1 Reperibilità dei componenti il CCS

Alla segnalazione di possibili pericoli o di eventi calamitosi in atto si dovranno attuare le procedure previste dal piano di emergenza dislocando immediatamente sul territorio i funzionari addetti alla gestione dei COM.

C.2.2 Reperibilità dei funzionari della Sala Operativa

La Sala Operativa è composta dai responsabili delle 14 funzioni di supporto i quali saranno convocati e prenderanno posizione nei locali predisposti.

C.2.3 Delimitazione delle aree a rischio

Tale operazione avviene tramite l'istituzione di posti di blocco, denominati cancelli, sulle reti di viabilità, ed hanno lo scopo di regolamentare la circolazione in entrata ed in uscita dall'area a rischio.

La predisposizione dei cancelli dovrà essere attuata in corrispondenza dei nodi viari onde favorire manovre e deviazioni.

C.2.4 Aree di ammassamento dei soccorritori nelle Provincie

Le aree di ammassamento dei soccorritori devono essere preventivamente individuate dalle Autorità competenti (Regione, Provincie, Comuni) al fine di garantire un razionale impiego nelle zone di operazione dei soccorritori.

Esse rappresentano il primo orientamento e contatto dei soccorritori con la zona colpita dall'evento. Tali aree debbono essere ubicate nelle vicinanze dei caselli autostradali o comunque facilmente raggiungibili per strade agevoli anche a mezzi di grande dimensioni; possibilmente lontano dai centri abitati a rischio.

Le funzioni di supporto

L'organizzazione di base per rendere efficaci e vitali tutte e tre le parti di un Piano (parte generale, lineamenti e modello di intervento) passa attraverso l'attuazione delle funzioni di supporto.

Le funzioni di supporto, all'interno di un Piano di emergenza, sono l'organizzazione delle risposte che occorre dare alle diverse esigenze presenti in qualsiasi tipo di evento calamitoso.

Ogni funzione, rispetto alle altre, acquisterà un rilievo differente a seconda degli effetti causati dal singolo evento calamitoso.

La differenziazione della risposta sarà tanto più efficace quanto più il sistema del Piano sarà flessibile.

Attraverso l'attivazione delle funzioni di supporto si conseguono quattro distinti obiettivi:

1° obiettivo

Si individuano i responsabili per ogni funzione ed il loro coordinatore

2° obiettivo

I singoli responsabili mantengono vivo, e quindi efficace, il Piano attraverso il quotidiano aggiornamento dei dati e delle procedure relative alla propria funzione di supporto.

3° obiettivo

In caso di emergenza i singoli responsabili di funzione assumono la veste di operatori specializzati nell'ambito della propria funzione di supporto.

4° obiettivo

Si struttura la Sala Operativa a seconda del numero di funzioni di supporto attivate.

PIANIFICAZIONE PROVINCIALE DI EMERGENZA

LE FUNZIONI DI SUPPORTO

**1 - TECNICA E DI
PIANIFICAZIONE
GRUPPI DI RICERCA**

**8 - SERVIZI ESSENZIALI
ENEL - SNAM - GAS -
ACQUEDOTTO - AZIENDE**

SCIENTIFICA (CNR) -
Istituto Nazionale di
Geofisica - REGIONI -
DIPARTIMENTO PC -
SERVIZI TECNICI
NAZIONALI

2 - SANITA' - ASSISTENZA SOCIALE E VETERINARIA

MINISTERO SANITÀ -
REGIONE/AA.SS.LL -
C.R.I. - VOLONTARIATO
SOCIO-SANITARIO

3 - MASS MEDIA E INFORMAZIONE

RAI - EMITTENTI
TV/RADIO PRIVATE:
NAZIONALI E LOCALI -
STAMPA

4 - VOLONTARIATO

DIPARTIMENTO PC -
ASSOCIAZIONI LOCALI,
PROVINCIALI,
REGIONALI, NAZIONALI

5 - MATERIALI E MEZZI

C.A.P.I. - MINISTERO
DELL'INTERNO - SIST.
MERCURIO - FF. AA. -
C.R.I. - AZIENDE
PUBBLICHE E PRIVATE -
VOLONTARIATO

6 - TRASPORTI E CIRCOLAZIONE - VIABILITA'

FF.SS. - TRASPORTO
GOMMATO, MARITTIMO,
AEREO - ANAS - SOC.
AUTOSTRADE -
PROVINCIE - COMUNI -
ACI

7 - TELECOMUNICAZIONI

ENTE POSTE - MINISTERO
DELLE

MUNICIPALIZZATE -
SISTEMA BANCARIO -
DISTRIBUZIONE
CARBURANTE - ATTIVITA'
SCOLASTICA

9 - CENSIMENTO DANNI A PERSONE E COSE

ATTIVITÀ PRODUTTIVE
(IND., ART., COMM.) -
OPERE PUBBLICHE - BENI
CULTURALI -
INFRASTRUTTURE -
PRIVATI

10 - STRUTTURE OPERATIVE (S.a.R.)

DIPARTIMENTO PC - VV.F.
- FORZE ARMATE - C.R.I. -
C.C. - G.D.F. - FORESTALE
- CAPITANERIE DI PORTO
- P.S. - VOLONTARIATO -
CNSA (CAI)

11 - ENTI LOCALI

REGIONI - PROVINCIE -
COMUNI - COMUNITÀ
MONTANE

12 - MATERIALI PERICOLOSI

VV.F. - C.N.R. - DEPOSITI E
INDUSTRIE A RISCHIO

13 - ASSISTENZA ALLA POPOLAZIONE

FORZE ARMATE -
MINISTERO INTERNO -
C.R.I. - VOLONTARIATO -
REGIONI - PROVINCIE -
COMUNI

14 - COORDINAMENTO CENTRI OPERATIVI

COLLEGAMENTO CON I
CENTRI OPERATIVI MISTI -

Criteria di massima per la pianificazione comunale di emergenza
(eventi calamitosi di cui all'art. 2, comma 1, lettera a, della legge 225/92)

Il Comune può dotarsi o meno di una struttura comunale di protezione civile e di un piano comunale di emergenza. Tale scelta è sicuramente discrezionale, ma comunque non arbitraria e la mancata organizzazione di una seppur minima struttura di protezione civile deve essere fondata sulla motivazione della assoluta mancanza di tale necessità.

Il Piano Comunale di emergenza si articola in:

- A - Parte generale
- B - Lineamenti della Pianificazione
- C - Modello di intervento

A - Parte generale

A.1 - Dati di base

A.2 - Scenario degli eventi attesi

A.3 - Indicatori di evento e risposte del Sistema Comunale di protezione civile

A.1 Dati di base

Cartografia:

- carta di delimitazione del territorio, provinciale e comunale, scala 1:200.000 o 1:150.000;
- carta idrografica, scala 1:100.000;
- carta dell'uso del suolo comunale e provinciale, scala 1:50.000
- carta del bacino idrografico con l'ubicazione degli invasi e gli strumenti di misura (pluviometri e idrometri), scala 1:150.000 o 1:200.000;
- carta geologica, scala 1:100.000;
- carta geomorfologica, scala 1:25.000;
- carta della rete viaria e ferroviaria, dei porti, aeroporti ed eliporti, scala 1:25.000;
- cartografia delle attività produttive (industriali, artigianali, agricole, turistiche);
- cartografia della pericolosità dei vari eventi nel territorio comunale;
- cartografia del rischio sul territorio comunale.

Popolazione:

- numero abitanti del comune e nuclei familiari;
- carta densità della popolazione comunale.

A.2 Scenari degli eventi attesi

Lo scenario si ricava dai programmi di previsione e prevenzione realizzati dai Gruppi Nazionali e di Ricerca dei Servizi Tecnici Nazionali delle Province e delle Regioni.

A.2.1 Rischio idrogeologico:

Alluvioni

- cartografia delle aree inondabili;
- stima della popolazione coinvolta nelle aree inondabili;
- stima delle attività produttive coinvolte nelle aree inondabili;
- quantificazione delle infrastrutture pubbliche e private coinvolte nelle aree inondabili;
- indicatori di evento (reti di monitoraggio).

Frane

- cartografia degli abitati instabili;
- stima della popolazione nell'area instabile;
- quantificazione delle infrastrutture pubbliche e private nell'area instabile;
- indicatori di evento (reti di monitoraggio).

Dighe

- tipi di crollo (sifonamento, tracimazione);
- onda di sommersione (da crollo e/o manovra degli scarichi di fondo);
- quantificazione delle infrastrutture pubbliche e private ubicate nell'areacoinvolta dall'ipotetica onda di sommersione;
- indicatori di evento (reti di monitoraggio).

A.2.2 Rischio sismico:

- carta della pericolosità sismica;
- rilevamento della vulnerabilità (edifici pubblici e privati);
- stima dell'esposizione delle infrastrutture e dei servizi essenziali alla comunità;
- censimento della popolazione coinvolta dall'evento atteso;
- classificazione sismica del comune.

A.2.3 Rischio industriale:

- censimento delle industrie soggette a notifica e dichiarazione;
- specificazione dei cicli produttivi degli impianti industriali;
- calcolo delle sostanze in deposito e in lavorazione;
- censimento della popolazione nell'area interessata dall'evento;
- calcolo dell'area d'impatto esterna alle industrie.

A.2.4 Rischio vulcanico:

- serie storiche degli eventi vulcanici;
- censimento della popolazione nell'area interessata dall'evento;
- mappe di pericolosità;
- rilevamento della vulnerabilità con riguardo anche all'esposizione delle infrastrutture e dei servizi pubblici essenziali;
- indicatori di evento (reti di monitoraggio).

A.2.5 Rischio di incendio boschivo:

- Carta dell'uso del suolo (estensione del patrimonio boschivo);
- Carta climatica del territorio;
- Carta degli incendi storici;
- Carta degli approvvigionamenti idrici.

A.3 Aree di emergenza

- cartografia delle aree per l'ammassamento dei soccorritori e delle risorse, scala 1:10.000;
- cartografia delle aree utilizzabili per il ricovero della popolazione (attendamenti, roulottepoli e

containeropoli), scala 1:10.000;

- cartografia delle aree di attesa per la popolazione, scala 1:10.000 e 1:5.000
- cartografia degli edifici strategici e loro eventuale rilevamento della vulnerabilità, scala 1:5.000 o 1:10.000;

A.4 Indicatori di evento e risposte del Sistema Comunale di protezione civile

Gli eventi si dividono in eventi prevedibili (vulcanico, idrogeologico) e non prevedibili (terremoto, rischio chimico industriale, incendi boschivi).

Qualora in una porzione di territorio comunale si riscontrino eventi prevedibili in un arco di tempo determinato, sarà fondamentale collegare ad ogni allarme una risposta graduale del sistema comunale di protezione civile coordinata dal Sindaco.

Sarà quindi prioritario da parte del Sindaco tramite il proprio Centro operativo (composto dai responsabili delle funzioni di supporto comunali) organizzare la prima risposta operativa di protezione civile, mantenendo un costante collegamento con tutti gli enti preposti al monitoraggio per gli eventi attesi nel proprio territorio.

Con questo collegamento il Sindaco potrà predisporre in tempo reale tutte le attivazioni operative comunali in base al livello di allarme dato per l'evento.

B - Lineamenti della Pianificazione

I lineamenti sono gli obiettivi che il Sindaco, in qualità di Autorità di protezione civile, deve conseguire per garantire la prima risposta ordinata degli interventi (art.15 L.225/92)

B.1 - Coordinamento operativo comunale

Il Sindaco è Autorità comunale di protezione civile (art. 15, comma 3, L. 225/92).

Al verificarsi dell'emergenza assume la direzione ed il coordinamento dei servizi di soccorso in ambito comunale e ne dà comunicazione al Prefetto al Presidente della Giunta Regionale e al Presidente della Provincia.

Il Sindaco per l'espletamento delle proprie funzioni deve avvalersi di un Centro Operativo Comunale (COC).

B.2 - Salvaguardia della popolazione

Il Sindaco quale Autorità di protezione civile è Ente esponenziale degli interessi della collettività che rappresenta. Di conseguenza ha il compito prioritario della salvaguardia della popolazione e la tutela del proprio territorio.

Le misure di salvaguardia alla popolazione per gli eventi prevedibili sono finalizzate all'allontanamento della popolazione dalla zona di pericolo; particolare riguardo deve essere dato alle persone con ridotta autonomia (anziani, disabili, bambini).

Dovranno essere attuati piani particolareggiati per l'assistenza alla popolazione (aree di accoglienza, etc.)

Per gli eventi che non possono essere preannunciati sarà di fondamentale importanza organizzare il primo soccorso sanitario entro poche ore dall'evento.

B.3 - Rapporti con le istituzioni locali per la continuità amministrativa e supporto all'attività di emergenza

Uno dei compiti prioritari del Sindaco è quello di mantenere la continuità amministrativa del proprio Comune (anagrafe, ufficio tecnico, etc.) provvedendo, con immediatezza, ad assicurare i collegamenti con la Regione, la Prefettura, la Provincia, la Comunità Montana.

Ogni Amministrazione, nell'ambito delle rispettive competenze previste dalla Legge, dovrà supportare il Sindaco nell'attività di emergenza.

B.4 - Informazione alla popolazione

E' fondamentale che il cittadino delle zone direttamente o indirettamente interessate all'evento

conosca preventivamente:

- caratteristiche scientifiche essenziali di base del rischio che insiste sul proprio territorio;
- le predisposizioni del piano di emergenza nell'area in cui risiede;
- come comportarsi, prima, durante e dopo l'evento;
- con quale mezzo ed in quale modo verranno diffuse informazioni ed allarmi.

B.5 - Salvaguardia del sistema produttivo locale

Questo intervento di protezione civile si può effettuare o nel periodo immediatamente precedente al manifestarsi dell'evento (eventi prevedibili), attuando piani di messa in sicurezza dei mezzi di produzione e dei relativi prodotti stoccati, oppure immediatamente dopo che l'evento abbia provocato danni (eventi imprevedibili) alle persone e alle cose; in questo caso si dovrà prevedere il ripristino dell'attività produttiva e commerciale nell'area colpita attuando interventi mirati per raggiungere tale obiettivo nel più breve tempo possibile.

La concorrenza delle aziende produttive nel mercato nazionale e internazionale non permette che la sospensione della produzione sia superiore ad alcune decine di giorni.

B.6 - Ripristino della viabilità e dei trasporti

Durante il periodo della prima emergenza si dovranno già prevedere interventi per la riattivazione dei trasporti terrestri, aerei, marittimi, fluviali; del trasporto delle materie prime e di quelle strategiche; l'ottimizzazione dei flussi di traffico lungo le vie di fuga e l'accesso dei mezzi di soccorso nell'area colpita.

B.7 - Funzionalità delle telecomunicazioni

La riattivazione delle telecomunicazioni dovrà essere immediatamente garantita per gli uffici pubblici e per i centri operativi dislocati nell'area colpita attraverso l'impiego necessario di ogni mezzo o sistema TLC.

Si dovrà mantenere la funzionalità delle reti radio delle varie strutture operative per garantire i collegamenti fra i vari centri operativi e al tempo stesso per diramare comunicati, allarmi, etc.

In ogni piano sarà prevista, per questo specifico settore, una singola funzione di supporto la quale garantisce il coordinamento di tutte le risorse e gli interventi mirati per ridare piena funzionalità alle telecomunicazioni.

B.8 - Funzionalità dei servizi essenziali

La messa in sicurezza delle reti erogatrici dei servizi essenziali dovrà essere assicurata, al verificarsi di eventi prevedibili, mediante l'utilizzo di personale addetto secondo specifici piani particolareggiati elaborati da ciascun ente competente.

La verifica ed il ripristino della funzionalità delle reti, dovrà prevedere l'impiego degli addetti agli impianti di erogazione ed alle linee e/o utenze in modo comunque coordinato, prevedendo per tale settore una specifica funzione di supporto, al fine di garantire le massime condizioni di sicurezza.

B.9 - Censimento e salvaguardia dei Beni Culturali

Nel confermare che il preminente scopo del piano di emergenza è quello di mettere in salvo la popolazione e garantire con ogni mezzo il mantenimento del livello di vita "civile", messo in crisi da una situazione di grandi disagi fisici e psicologici, è comunque da considerare fondamentale la salvaguardia dei beni culturali ubicati nelle zone a rischio.

Si dovranno perciò organizzare specifici interventi per il censimento e la tutela dei beni culturali, predisponendo specifiche squadre di tecnici per la messa in sicurezza dei reperti, o altri beni artistici, in aree sicure.

B.10 - Modulistica per il censimento dei danni a persone e cose

La modulistica allegata al piano è funzionale al ruolo di coordinamento e indirizzo che il Sindaco è chiamato a svolgere in caso di emergenza.

La raccolta dei dati, prevista da tale modulistica, è suddivisa secondo le funzioni comunali previste per la costituzione di un Centro operativo Comunale.

Con questa modulistica unificata è possibile razionalizzare la raccolta dei dati che risultano omogenei e di facile interpretazione.

B.11 - Relazione giornaliera dell'intervento.

La relazione sarà compilata dal Sindaco e dovrà contenere le sintesi delle attività giornaliere, ricavando i dati dalla modulistica di cui al punto precedente.

Si dovranno anche riassumere i dati dei giorni precedenti e si indicheranno anche, attraverso i mass media locali, tutte le disposizioni che la popolazione dovrà adottare.

I giornalisti verranno costantemente aggiornati con una conferenza stampa quotidiana.

Durante la giornata si dovranno inoltre organizzare, per i giornalisti, supporti logistici per la realizzazione di servizi di informazione nelle zone di operazione.

B.12 - Struttura dinamica del piano: aggiornamento dello scenario, delle procedure ed esercitazioni

Il continuo mutamento dell'assetto urbanistico del territorio, la crescita delle organizzazioni di volontariato, il rinnovamento tecnologico delle strutture operative e le nuove disposizioni amministrative comportano un continuo aggiornamento del piano, sia per lo scenario dell'evento atteso che per le procedure.

Le esercitazioni rivestono quindi un ruolo fondamentale al fine di verificare la reale efficacia del piano di emergenza.

Esse devono essere svolte periodicamente a tutti i livelli secondo le competenze attribuite alle singole strutture operative previste dal piano di emergenza; sarà quindi necessario ottimizzare linguaggi e procedure e rodare il piano di emergenza comunale, redatto su uno specifico scenario di un evento atteso, in una determinata porzione di territorio.

Per far assumere al piano stesso sempre più le caratteristiche di un documento vissuto e continuamente aggiornato, sarà fondamentale organizzare le esercitazioni secondo diverse tipologie:

- esercitazioni senza preavviso per le strutture operative previste nel piano;
- esercitazioni congiunte tra le strutture operative e la popolazione interessata all'evento atteso (la popolazione deve conoscere e provare attraverso le esercitazioni tutte le azioni da compiere in caso di calamità);
- esercitazioni periodiche del solo sistema di comando e controllo, anche queste senza preavviso, per una puntuale verifica della reperibilità dei singoli responsabili delle funzioni di supporto e dell'efficienza dei collegamenti.

Ad una esercitazione a livello comunale devono partecipare tutte le strutture operanti sul territorio coordinate dal Sindaco.

La popolazione, qualora non coinvolta direttamente, deve essere informata dello svolgimento dell'esercitazione.

C - Modello di intervento

Rappresenta il Coordinamento di tutti i Centri Operativi (DICOMAC, CCS, COM, COC) dislocati sul territorio

C.1 Sistema di comando e controllo

Il Sindaco per assicurare nell'ambito del proprio territorio comunale la direzione ed il coordinamento dei servizi di soccorso e di assistenza alla popolazione colpita, provvede ad organizzare gli interventi necessari dandone immediata comunicazione al Prefetto, Presidente della Giunta Regionale e il Presidente della Giunta Provinciale che lo supporteranno nelle forme e nei modi secondo quanto previsto dalla norma.

C.1.1 Centro Operativo Comunale (COC)

(Simbologia: o)

Il Sindaco, in qualità di Autorità comunale di protezione civile, al verificarsi dell'emergenza, nell'ambito del territorio comunale, si avvale del Centro Operativo Comunale per la direzione ed il coordinamento dei servizi di soccorso e di assistenza alla popolazione colpita.

Il Centro Operativo Comunale dovrà essere ubicato in un edificio non vulnerabile ed in un'area di facile accesso.

La struttura del Centro Operativo Comunale si configura secondo nove funzioni di supporto:

- Tecnica e di Pianificazione
- Sanità, Assistenza Sociale e Veterinaria
- Volontariato
- Materiali e mezzi
- Servizi essenziali e attività scolastica
- Censimento danni a persone e cose
- Strutture operative locali
- Telecomunicazioni
- Assistenza alla popolazione

Ogni singola funzione avrà un proprio responsabile che in, "tempo di pace", aggiornerà i dati relativi alla propria funzione e, in caso di emergenza, nell'ambito del territorio comunale, affiancherà il Sindaco nelle operazioni di soccorso.

PIANIFICAZIONE COMUNALE DI EMERGENZA

LE FUNZIONI DI SUPPORTO

TECNICA E DI PIANIFICAZIONE

TECNICI COMUNALI,
PROVINCIALI, REGIONALI -
COMUNITA' MONTANE -
RESPONSABILI DELLE
RETI DI MONITORAGGIO
LOCALI - UNITA'
OPERATIVE DEI GRUPPI
NAZIONALI - UFFICI
PERIFERICI DEI SERVIZI
TECNICI NAZIONALI -
TECNICI O
PROFESSIONISTI LOCALI

VOLONTARIATO

COORDINAMENTO DELLE
ASSOCIAZIONI COMUNALI E
LOCALI

SERVIZI ESSENZIALI E ATTIVITA' SCOLASTICA

SANITA' - ASSISTENZA SOCIALE E VETERINARIA

AA.SS.LL - C.R.I. -
VOLONTARIATO SOCIO-
SANITARIO

MATERIALI E MEZZI

AZIENDE PUBBLICHE E
PRIVATE - VOLONTARIATO -
C.R.I. - RISORSE
DELL'AMMINISTRAZIONE
LOCALE

CENSIMENTO DANNI A PERSONE E COSE

ENEL - SNAM - GAS -
ACQUEDOTTO -
SMALTIMENTO RIFIUTI -
AZIENDE MUNICIPALIZZATE
- DITTE DI DISTRIBUZIONE
CARBURANTE -
PROVVEDITORATO AGLI
STUDI

**STRUTTURE
OPERATIVE LOCALI -
VIABILITA'**

VIGILI URBANI -
VOLONTARIATO - FORZE
DI POLIZIA MUNICIPALE -
VV.F.

**ASSISTENZA ALLA
POPOLAZIONE**

ASSESSORATI
COMPETENTI: COMUNALI,
PROVINCIALI, REGIONALI -
VOLONTARIATO SOCIO-
SANITARIO

SQUADRE COMUNALI DI
RILEVAMENTO (COMUNI,
COMUNITA' MONTANE,
PROVINCIA, REGIONE, VV.F.,
GRUPPI NAZIONALI E SERVIZI
TECNICI NAZIONALI)

**TELECOMUNICAZIONI
SOCIETA'
TELECOMUNICAZIONI**

– **TECNICO SCIENTIFICA, PIANIFICAZIONE**

Il referente sarà il rappresentante del Servizio Tecnico del comune, prescelto già in fase di pianificazione; dovrà mantenere e coordinare tutti i rapporti tra le varie componenti scientifiche e tecniche.

– **SANITÀ', ASSISTENZA SOCIALE E VETERINARIA**

Saranno presenti i responsabili della Sanità locale, le Organizzazioni di volontariato che operano nel settore sanitario.

Il referente sarà il rappresentante del Servizio Sanitario Locale.

– **VOLONTARIATO**

I compiti delle organizzazioni di volontariato, in emergenza, vengono individuati nei piani di protezione civile in relazione alla tipologia del rischio da affrontare, alla natura ed alla tipologia delle attività esplicitate dall'organizzazione e dai mezzi a disposizione.

Pertanto nel centro operativo, prenderà posto il coordinatore indicato nel piano di protezione civile. Il coordinatore provvederà, in "tempo di pace", ad organizzare esercitazioni congiunte con le altre forze preposte all'emergenza al fine di verificare le capacità organizzative ed operative delle organizzazioni.

– **MATERIALI E MEZZI**

La funzione di supporto in questione è essenziale e primaria per fronteggiare una emergenza di qualunque tipo.

Questa funzione, attraverso il censimento dei materiali e mezzi comunque disponibili e normalmente appartenenti ad enti locali, volontariato etc. deve avere un quadro costantemente

aggiornato delle risorse disponibili.

Per ogni risorsa si deve prevedere il tipo di trasporto ed il tempo di arrivo nell'area dell'intervento. Nel caso in cui la richiesta di materiali e/o mezzi non possa essere fronteggiata a livello locale, il Sindaco rivolgerà richiesta al Prefetto competente.

– SERVIZI ESSENZIALI E ATTIVITÀ' SCOLASTICA

A questa funzione prenderanno parte i rappresentanti di tutti i servizi essenziali erogati sul territorio coinvolto.

Mediante i Compartimenti Territoriali deve essere mantenuta costantemente aggiornata la situazione circa l'efficienza e gli interventi sulla rete.

L'utilizzazione del personale addetto al ripristino delle linee e/o delle utenze è comunque diretta dal rappresentante dell'Ente di gestione nel Centro operativo.

Tutte queste attività devono essere coordinate da un unico funzionario comunale.

– CENSIMENTO DANNI A PERSONE E COSE

Il censimento dei danni a persone e cose riveste particolare importanza al fine di fotografare la situazione determinatasi a seguito dell'evento calamitoso e per stabilire gli interventi d'emergenza.

Il responsabile della funzione, al verificarsi dell'evento calamitoso, dovrà effettuare un censimento dei danni riferito a:

- persone
- edifici pubblici
- edifici privati
- impianti industriali
- servizi essenziali
- attività produttive
- opere di interesse culturale
- infrastrutture pubbliche
- agricoltura e zootecnia

Per il censimento di quanto descritto il coordinatore di questa funzione si avvarrà di funzionari dell'Ufficio Tecnico del Comune o del Genio Civile regionale e di esperti del settore sanitario, industriale e commerciale.

E' altresì ipotizzabile l'impiego di squadre miste di tecnici dei vari Enti per le verifiche speditive di stabilità che dovranno essere effettuate in tempi necessariamente ristretti.

– STRUTTURE OPERATIVE LOCALI

Il responsabile della funzione dovrà coordinare le varie componenti locali istituzionalmente preposte alla viabilità.

In particolare si dovranno regolamentare localmente i trasporti, la circolazione inibendo il traffico nelle aree a rischio, indirizzando e regolando gli afflussi dei soccorsi.

– TELECOMUNICAZIONI

Il coordinatore di questa funzione dovrà, di concerto con il responsabile territoriale della Telecom, con il responsabile provinciale P.T. con il rappresentante dell'organizzazione dei radioamatori presenti sul territorio, predisporre una rete di telecomunicazione non vulnerabile.

– ASSISTENZA ALLA POPOLAZIONE

Per fronteggiare le esigenze della popolazione dovrà presiedere questa funzione un funzionario dell'Ente amministrativo locale in possesso di conoscenza e competenza in merito al patrimonio abitativo, alla ricettività delle strutture turistiche (alberghi, campeggi etc.) ed alla ricerca e utilizzo di aree pubbliche e private da utilizzare come "zone di attesa e/o ospitanti".

Il funzionario dovrà fornire un quadro delle disponibilità di alloggiamento e dialogare con le autorità preposte alla emanazione degli atti necessari per la messa a disposizione degli immobili o delle aree.

Attraverso l'attivazione delle funzioni comunali, nel centro operativo comunale, si raggiungono due distinti obiettivi: si individuano vari responsabili-delle funzioni in emergenza; si garantisce il continuo aggiornamento del piano tramite l'attività degli stessi responsabili-in "tempo di pace". Tramite l'attività dei responsabili delle funzioni comunali si avrà quindi la possibilità di tenere sempre efficiente il piano di emergenza che per la prima volta vede per ogni argomento (funzione) un unico responsabile sia in emergenza e non.

Questo consente al Sindaco di avere nel Centro Operativo esperti che già si conoscono e lavorano nel piano e quindi di raggiungere una miglior omogeneità fra i suoi componenti e le strutture operative altrimenti diversificati fra di loro per procedure interne, mentalità e cultura.

C.2 Attivazioni in emergenza

Rappresentano le immediate predisposizioni che dovranno essere attivate dal Sindaco e si articolano nella

- reperibilità dei 9 funzionari del Centro Operativo comunale;
- delimitazione delle aree a rischio;
- predisposizione delle aree di ammassamento dei soccorritori;
- allestimento delle aree di ricovero della popolazione.

C.2.1 Reperibilità dei funzionari del Centro Operativo Comunale

Il Centro Operativo del Comune è composto dai responsabili delle 9 funzioni di supporto che saranno convocati e prenderanno posizione nei locali predisposti in aree sicure e facilmente accessibili.

C.2.2 Delimitazione delle aree a rischio

Tale operazione avviene tramite l'istituzione di posti di blocco, denominati cancelli, sulle reti di viabilità che hanno lo scopo di regolamentare la circolazione in entrata ed in uscita nell'area a rischio.

La predisposizione dei cancelli dovrà essere attuata in corrispondenza dei nodi viari onde favorire manovre e deviazioni.

C.2.3 Aree di ammassamento dei soccorritori (simboleggiare con colore giallo o:)

Le aree di ammassamento dei soccorritori devono essere preventivamente individuate dalle Autorità competenti (Regione, Provincie) al fine di garantire un razionale impiego nelle zone di operazione dei soccorritori.

Esse rappresentano il primo orientamento e contatto dei soccorritori con il Comune.

Tali aree debbono essere predisposte nelle vicinanze dei caselli autostradali o comunque facilmente raggiungibili anche con mezzi di grandi dimensioni; possibilmente lontano dai centri abitati e non soggette a rischio.

C.2.4 Aree di ricovero della popolazione (simboleggiare con colore rosso o:)

Tali aree devono essere dimensionate per accogliere almeno, una tendopoli per 500 persone, facilmente collegabili con i servizi essenziali (luce, acqua, fognature, etc.) e non soggette a rischi incombenti.

Queste aree dovranno essere preventivamente conosciute in quanto si configurano come spazi ove verranno installati i primi insediamenti abitativi di emergenza.

C.2.5 Aree di attesa della popolazione (simboleggiare con colore verde o:)

Sono aree di prima accoglienza in piazze o luoghi aperti sicuri, ove la popolazione riceverà le prime informazioni sull'evento e i primi generi di conforti in attesa dell'allestimento delle aree di ricovero con tende e roulotte.

Vitalità di un piano

Il Piano di emergenza non può essere un documento che resta nel fondo di un cassetto, ma deve essere reso vivo individuando delle persone che lo aggiornano e lo attuano.

Gli elementi per tenere vivo un Piano sono:

- 1 - Aggiornamento periodico
- 2 - Attuazione di esercitazioni
- 3 - Informazione alla popolazione

Aggiornamento periodico

Poiché la Pianificazione di Emergenza risente fortemente della dinamicità dell'assetto del territorio, sia dal punto di vista fisico che antropico, occorre tenere costantemente aggiornati i seguenti parametri:

- evoluzione dell'assetto del territorio;
- aggiornamento delle tecnologie scientifiche per il monitoraggio;
- progresso della ricerca scientifica per l'aggiornamento dello scenario dell'evento massimo atteso.

Attuazione di esercitazioni

L'esercitazione è il mezzo, fondamentale, per tenere aggiornate sia le conoscenze del territorio, che l'adeguatezza delle risorse (uomini e mezzi) e per verificare il modello di intervento.

Gli elementi indispensabili per l'organizzazione di una esercitazione sono:

- 1- Premessa
- 2- Scopi
- 3- Tema (scenario)
- 4- Obiettivi
- 5- Territorio
- 6- Direzione dell'esercitazione
- 7- Partecipanti
- 8- Avvenimenti ipotizzati

Come si organizza un'esercitazione

Le esercitazioni di PC, organizzate da Organi, Strutture e Componenti del SNPC possono essere di livello nazionale, regionale, provinciale, e comunale.

Sono classificate in:

- A- Per posti comando
- B- Operative

C- Dimostrative

D- Miste

A - Esercitazioni per posti comando e telecomunicazioni

- Quando coinvolgono unicamente gli organi direttivi e le reti di comunicazione

B - Esercitazioni operative

- Quando coinvolgono solo le strutture operative con l'obiettivo specifico di testarne la reattività, o l'uso dei mezzi e delle attrezzature tecniche d'intervento

C - Esercitazioni dimostrative

- Movimenti di uomini e mezzi con finalità insita nella denominazione

D - Esercitazioni miste

- Quando sono coinvolti uomini e mezzi di Amministrazioni ed Enti diversi.

Informazione alla popolazione

La conoscenza del Piano da parte della popolazione è l'elemento fondamentale per rendere un Piano efficace.

L'informazione alla popolazione deve essere caratterizzata da uno stretto rapporto tra conoscenza-coscienza-autodifesa:

conoscenza intesa come adeguata informazione scientifica dell'evento mediante l'uso corretto dei mass media;

coscienza: presa d'atto della propria situazione di convivenza in una situazione di possibile rischio presente in un determinato territorio;

autodifesa: adozione di comportamenti corretti in situazioni estreme.

Verifica di un piano

E' possibile verificare se un Piano è realmente efficace in ogni sua parte rispondendo ai 10 i quesiti tecnico-organizzativi posti da Luis Theodore, Joseph P. Reynolds e Francis B. Taylor..

I 10 quesiti possono anche essere utilizzati come continua verifica durante la stesura e l'utilizzo del Piano di emergenza

1 - Il Piano copre tutte le emergenze che si possono realisticamente verificare o solo quelle che , per motivi di opportunità, sono state considerate "possibili" dai redattori del Piano?

2 - Il Piano è mai stato "rodato" da una esercitazione seria e cioè improvvisa o il tutto si è risolto in uno show realizzato ad uso dei mass-media?

3 - il Piano è conosciuto dalla popolazione, da tutti i funzionari che saranno coinvolti, dai mass-media, o serve solo a riempire il fondo di qualche cassetto?

4 - E' previsto nel piano un responsabile ufficiale dell'informazione, oppure, durante l'emergenza, ogni funzionario si sentirà autorizzato a dire la sua?

5 - Il Piano si basa su strutture e mezzi che già esistono o si basa su strutture e mezzi che "si prevede che", "saranno o"dovranno"?

6 - Il Piano indica chiaramente chi comanda (e su chi) durante la gestione dell'emergenza, o rimanda ad ineffabili "coordinamenti"?

7 - Il Piano prevede una catena di comando in caso di indisponibilità del responsabile?

8 - Esiste qualche autorità pubblica che ha ritenuto valido il piano di emergenza e che quindi pagherà di persona qualora il piano approvato si rivelasse inefficace?

9 - Il Piano è stato accettato (e quindi controfirmato) dai responsabili delle strutture operative che dovranno intervenire durante l'emergenza, oppure essi si riterranno svincolati da ogni impegno

durante una vera emergenza?

10 - Da quanto tempo il Piano è stato aggiornato?

COMUNICAZIONE E CRISI

Comunicare in tempo di crisi

di Paolo Farneti

Tra i temi trattati nella “Prima Conferenza Nazionale sulla Protezione Civile e il Servizio Sociale dei Vigili del Fuoco”, quello dedicato all’informazione ha consentito il confronto tra giornalisti della carta stampata e delle televisioni (moderati dal presidente dell’Ordine Nazionale, Mario Petrino), sul tema “Informazione: tra diritto di cronaca e servizio al cittadino”, con una provocazione ben precisa.

La “provocazione” del dibattito è stata infatti centrata sull’attuale situazione dei rapporti tra istituzioni e mass media, che risentono di antichi sospetti reciproci (sospetti che, in certi casi, ancora oggi riflettono situazioni oggettivamente reali): l’istituzione considera il “tacere” o, comunque, il “dire poco” la migliore difesa nei confronti della stampa in genere; i giornalisti considerano parziali, incompleti o, peggio, fuorvianti le informazioni che provengono da un ufficio stampa o da personaggi “ufficiali”.

Accanto a questa provocazione, è stata tentata un’analisi della situazione del mondo dell’informazione - in particolare radiotelevisiva, sempre più alle prese con una concorrenza spietata - tesa quasi esclusivamente al sensazionalismo, senza approfondimento, con la notizia “sparata” un certo giorno, salvo poi cambiare argomento ed obiettivo. Da questo stato di cose scaturiscono due conseguenze:

- 1) la difficoltà di trasmettere al cittadino, attraverso i media, una informazione “utile”, in particolare a livello preventivo;
- 2) il sensazionalismo - che sempre genera confusione - con cronache che aumentano l’incertezza di chi è già duramente messo alla prova.

In sostanza oggi il cronista o l’inviato - anche perché spesso prevenuto nei confronti delle istituzioni - forzato dall’urgenza del pezzo o dalla necessità di differenziarsi dal collega (con il quale, comunque, spesso e volentieri lavora in “pool”) si attacca a tutto per poter dare un particolare in più: che, magari, è inesatto o irrilevante, quando non totalmente infondato o assurdo.

Dal canto loro le istituzioni spesso non favoriscono, quando non ostacolano, la ricerca delle notizie e non sempre per le normalmente sbandierate “esigenze di operatività”.

E, ancora, l’affidare il delicato settore dell’informazione, come spesso avviene, a funzionari ancorché validissimi ma non giornalisti non facilita certo il già duro e difficile rapporto, perché si ignorano le varie sfaccettature ed esigenze (al di là dei “fondamentali”, che non bastano in una emergenza) dell’informazione stessa.

Da questa analisi sono scaturite delle “proposte”. Le tre componenti essenziali dell’informazione, sia in fase di emergenza che di prevenzione, possono individuarsi nella comunità scientifica e tecnica, nelle istituzioni e nei mass media. Queste tre componenti devono riuscire ad individuare una sorta di “protocollo di intesa”: un nuovo modo di porsi rispetto all’esigenza di fornire una informazione corretta e completa di tutte le fasi di attività di protezione civile. Un accordo sui comportamenti, sugli atteggiamenti e sulla collaborazione tra queste componenti - nel rispetto totale delle rispettive competenze - può rappresentare il vero passo avanti di una informazione di protezione civile libera, seria, veramente utile.

I partecipanti alla discussione hanno concordato sul fatto che l’interesse della gente per l’informazione di protezione civile non è poca, come spesso superficialmente si ritiene da parte di editori o direttori di giornali e televisioni. E non solo in occasione di emergenze (come nel caso dell’ultimo terremoto che ha colpito l’Umbria e le Marche) ma anche e soprattutto a livello di

informazione preventiva, visto che il “rischio”, suddiviso nelle varie tipologie (sismico, idrogeologico, vulcanico, etc.) interessa oltre il 60 per cento dell’intera popolazione. Così, accanto alle iniziative istituzionali per così dire “dirette” attuate dal Dipartimento della Protezione Civile (campagna manifesti antincendi boschivi, depliant informativi con diffusione nelle zone a rischio, pagina sulla prevenzione sismica nell’Avanti-elenco telefonico, sito Internet, tanto per citarne qualcuna), dai lavori della Conferenza sono scaturite alcune ipotesi: da giornate di lavoro “comune” (direttori, editori, comunità scientifica, istituzioni) per approfondire il problema e cercare soluzioni comuni, nell’interesse ultimo del cittadino, all’impegno del Presidente dell’Ordine affinché alcune delle scuole di giornalismo esistenti o in divenire fossero specializzate, in tutto o in parte, sui temi della protezione civile, alla raccomandazione della professionalizzazione degli uffici stampa degli Enti Pubblici con l’affidamento a giornalisti professionisti come garanzia di informazioni efficaci per il pubblico. Quest’ultimo assunto sembra ormai aver trovato più di un consenso, anche a livello ufficiale, tanto che, nell’ambito della stessa “riforma Bassanini” e, comunque, a livello legislativo, sono allo studio diverse ipotesi per soddisfare esigenze non più procrastinabili.

Da queste esigenze ha origine il manuale per la gestione della comunicazione (intesa come informazione) in stato di crisi.

Un lavoro per tutti coloro - in particolar modo per chi lavora negli Enti locali - che possono o devono aver a che fare con situazioni di emergenza. Un manuale semplice, senza la pretesa di essere “testo universitario” ma che ha lo scopo di spiegare i fondamentali dell’informazione in caso di emergenza, consentendo, a chi si trova a gestire questo delicato settore magari per la prima volta, di muoversi con sufficiente sicurezza.

Solo un primo piccolo passo.

Così come un primo, piccolo passo è stato fatto dalla federazione nazionale della stampa italiana (FNSI, il sindacato dei giornalisti), con l’attivazione nei primi mesi del 1999 di seminari di aggiornamento per giornalisti sulla informazione di emergenza. Seminari che vedono il pieno coinvolgimento del Dipartimento della Protezione Civile, della Comunità Scientifica e delle forze che configurano il Servizio Nazionale di Protezione Civile. Una occasione veramente importante perchè il coinvolgimento diretto dei media per l’informazione al cittadino resta un elemento essenziale, da perseguire con tutti gli sforzi. E, va detto, da qualche parte segnali di attenzione cominciano ad arrivare, in maniera concreta. Ad esempio Mediaset ha messo a disposizione, a titolo totalmente gratuito, alcune pagine del proprio Teletext con l’obiettivo di fare prevenzione offrendo la totale disponibilità (come si è dimostrato in quest’ultima emergenza) ad una informazione immediata e ben identificabile al di là della gestione della normale amministrazione.

Il tutto con grande spirito di servizio - perché tale è un servizio alla popolazione - senza “mediazione” alcuna, per dare modo alla istituzione o alla comunità scientifica di far pervenire i propri messaggi con chiarezza e precisione. Uno strumento utile anche a molti giornalisti, la cui difficoltà nello spiegare i fatti - al di là delle premesse già fatte - nasce anche dall’ignorare i fondamentali di un rischio, sismico, vulcanico o idrogeologico che sia.

Informare presto e bene, dunque: che non significa, sia ben chiaro, privarsi da parte del giornalista del diritto-dovere di critica nei confronti delle istituzioni quando non vanno le cose o di sollecitazione puntuale e precisa di ciò che, forse, ancora non è stato fatto o è stato fatto in maniera non compiuta. Tutt’altro. Ma c’è il momento della critica (se necessaria) e c’è il momento in cui al cittadino serve un certo tipo di informazione che non sia “mediata” giornalmisticamente o, comunque, che lo sia poco. Resistere, insomma, alla tentazione di articoli roboanti (e assolutamente inesatti scientificamente), dove prevale l’effetto più che la sostanza delle cose.

Il terremoto in Umbria e Marche dovrebbe aver insegnato qualcosa, anche ai media. E, ne va dato atto, in molti hanno fatto autocritica. Il ghiaccio è rotto, non perdiamo un’altra occasione.

L’informazione in situazioni di emergenza è un problema molto sentito, tanto che in occasione della Conferenza Nazionale di Protezione Civile tenutasi a Castelnuovo di Porto nel giugno 97, un gruppo di lavoro è stato proprio dedicato ad affrontare e discutere questi problemi, con risultati

interessanti per quello che riguarda il gruppo di lavoro stesso, estremamente deludenti per quanto riguarda la partecipazione al tipo di discussione e approfondimento, perché, al di là dei giornalisti che erano stati chiamati a dibattere tutto il resto è caduto nel vuoto, come purtroppo è caduto nel vuoto tutto il contenuto della Conferenza.

Qualche volta rimango veramente sorpreso nel constatare come il mondo dell'informazione si accosti a questi temi. Si passa da una frenetica ricerca di notizie durante il periodo dell'emergenza a un sostanziale, totale, completo disinteresse nella fase immediatamente successiva. La cosa è tanto più sorprendente se si considera che basta analizzare il livello di rischio nel nostro paese, rischio sismico, idrogeologico, vulcanico, per rendersi conto che ben oltre la metà dei cittadini italiani vive in aree esposte al rischio. E allora questi dovrebbero essere temi di interesse anche dal punto di vista degli organi di informazione, perché attirare l'attenzione su ciò che si fa in ordinario, per valutare i rischi, per difendersi dai rischi, per ridurre i rischi e prepararsi all'emergenza, dovrebbe essere di interesse almeno un poco superiore al totale disinteresse che i mezzi di informazione attualmente dimostrano.

Nell'ordinario, se guardiamo bene sia alla carta stampata che alla televisione, questi argomenti sono trattati solo fuggelvolmente o nelle pagine scientifiche o in qualche programma di divulgazione scientifica, quindi ancora una volta caratterizzati dal portare un certo tipo di informazione come se questi fossero solo argomenti di carattere scientifico. Ovviamente lo sono, ma hanno anche un impatto grandissimo sulla sicurezza delle persone.

Questo è un punto strettamente legato alla gestione dell'emergenza, perché se da parte degli organi di informazione non c'è la sensibilità per questi problemi (e quindi l'acquisizione di un minimo di professionalità necessaria per trattarli nel momento dell'emergenza), ad un certo punto alcune delle conseguenze di "disinformazione" che si registrano sempre sono inevitabili.

Nella Conferenza sono emersi alcuni suggerimenti per ovviare, almeno in parte, a questi problemi di fondo (vedi pagine 25 e 26).

Ogni volta che, in situazioni di emergenza, caratterizzate da non poche polemiche, abbiamo affrontato questi argomenti, ci siamo trovati di fronte ad una informazione priva completamente di qualsiasi base. Sono nate polemiche nelle quali ci venivano addebitate cose poi clamorosamente smentite dai fatti, una confusione totale tra magnitudo del terremoto e intensità Mercalli e quindi spesso si confondeva un dato con l'altro, creando molta confusione con attacchi sulla scarsa credibilità della protezione civile e le sue strutture scientifiche, minate alla base dal fatto che veniva confusa una scala con l'altra.

Un minimo di conoscenza tecnica da parte del cronista deve esserci, altrimenti si rischia di dire cose che non stanno né in cielo né in terra e provocano una confusione enorme. Legato a questa ignoranza c'è poi anche il facile montaggio strumentale di quello che sembra lo scoop del momento, come nel caso di una giornalista del Corriere della Sera quando ha scritto che in Umbria c'era un vulcano che stava per esplodere... Questo è purtroppo un problema di carattere generale. E' necessaria una riflessione se si pensa a quante persone vivono a rischio in Italia. Esiste, ritengo, anche una situazione di miopia da parte degli organi di informazione, perché l'informazione alla popolazione sui rischi è un mercato rilevante se solo si riesce a soddisfare in maniera opportuna la sete di informazione che il cittadino giustamente richiede.

Un altro problema riguarda quella categoria di informazione che non richiede una particolare specializzazione, come l'informazione sulla gestione della emergenza, il modo in cui funziona e se funziona la macchina complessiva dei soccorsi e tutti i fatti collegati. Nel corso del terremoto in Umbria e Marche non c'è stata, globalmente parlando, una informazione corretta. Come responsabile nazionale della protezione civile, in varie riprese mi sono sentito totalmente impotente. Questo induce a riflettere su come non abbiamo funzionato, su cosa avremmo dovuto fare e non abbiamo fatto, ma ci siamo trovati totalmente impotenti nel cercare di fare arrivare le informazioni su quello che stavamo facendo, su quello che stava succedendo. A un certo punto abbiamo anche un poco rinunciato, perché l'impotenza era tale che abbiamo deciso di occuparci dei problemi "veri". Pur essendo anche questi problemi serissimi, perché l'immagine complessiva che dell'attività si da

attraverso gli organi di informazione ha infatti una importanza relevantissima anche su quello che dobbiamo fare, sul tempo che dobbiamo dedicare a queste questioni perché da queste nascono interrogazioni parlamentari e tutto il resto e quindi siamo costretti a dedicargli una quantità di tempo rilevante.

A un certo punto si sono verificati degli episodi che fanno capire quanto sia difficile dare una informazione corretta nel sistema attuale.

Informazione corretta vuol dire descrivere come stanno le cose effettivamente, senza avere rispetto né per i dati che vengono forniti dall'amministrazione pubblica interessata, ma anche senza seguire l'infinitesima polemica da chiunque venga sollevata. Ci si dovrebbe calare nella realtà con una capacità di osservazione distaccata per poterla descrivere oggettivamente.

Ricordo alcuni episodi significativi contemporanei alle vicende sismiche in Umbria e Marche, come la polemica che si era sviluppata in Rai in occasione della crisi politica ventilata per le posizioni di un partito della maggioranza. In quelle frenetiche giornate fu violentemente criticato il modo di gestire le informazioni da parte del Comitato di vigilanza della Rai e, in particolare, l'atteggiamento considerato filo governativo di alcuni servizi di informazione della tv pubblica. Leggendo le cronache delle riunioni dei giornalisti sull'argomento si ritrova l'autodenuncia di un giornalista, il quale affermava che sostanzialmente le cose nelle aree terremotate funzionavano abbastanza bene, ma dovendo essere "politically correct" doveva dire che andavano male. La cosa è gravissima perché significa: dire male di ciò che va bene e viceversa. Allora alziamo bandiera bianca perché non c'è possibilità di controbattere.

Oppure in un giorno di dicembre, accompagnavo Prodi in una visita alle zone terremotate e naturalmente, essendoci il Presidente del Consiglio, c'era un codazzo di giornalisti. Credo che nessuno meglio dei giornalisti italiani conosca la capacità di protesta degli italiani. Se gli italiani devono protestare, protestano, lo sappiamo bene e quale occasione migliore della visita del capo del governo? Durante i contatti con la gente il Presidente del Consiglio invece ha ricevuto apprezzamenti sul nostro operato. Un gruppo di giornalisti si chiedeva allora cosa scrivere il giorno dopo se nessuno protestava o urlava, perché il fatto che un capo del governo riceva più apprezzamenti che critiche è una "non-notizia" perché i fatti positivi sono "non-notizie" nel nostro paese.

Come risolvere la questione? Questo non riguarda la professionalità richiesta da certi tipi di informazione di carattere tecnico. Questa è cronaca. Io credo che se abbiamo sbagliato è nel non aver fornito con la giusta tempestività e insistenza i dati numerici dell'emergenza. Avremmo dovuto farlo di più, anche se di fronte a episodi di questo genere mi domando a cosa serva.

Gestire una emergenza come il terremoto nell'Umbria e nelle Marche non è facile, ma si dovrebbe fare lo sforzo di calarsi nella realtà. Per "forma mentis" sono portato a non nascondere le difficoltà. Quindi anche durante l'emergenza sismica, in Umbria e Marche, come quando sono stato componente di una comunità scientifica, ho sempre tenuto e mantenuto un approccio aperto, perché non può esserci niente di più sbagliato del sospetto che i giornalisti credano che i dati siano occultati o manipolati. Io ho sempre preteso un atteggiamento corretto da parte del Dipartimento della protezione civile nel senso che non nascondesse mai le difficoltà, ma l'ostacolo principale nella situazione di emergenza è stato proprio il modo in cui gli organi di informazione hanno gestito l'emergenza. Questo ci ha ostacolato e creato difficoltà di ogni tipo creando problemi artificiali ed enfatizzando fatti irrilevanti dal punto di vista complessivo.

Questo è un danno rilevante che ha creato la necessità di confortare le circa 10.000 persone che operavano sul territorio per soccorrere le popolazioni dando tutto e si trovavano invece ad essere continuamente sbeffeggiate.

La protezione civile ha bisogno anche dell'aiuto dei giornalisti per cercare di capire come fare per evitare nel futuro queste situazioni. Non voglio essere polemico, ma mi sembra che il tempo trascorso dai giorni acuti dell'emergenza sia sufficiente per fare un esame obiettivo della situazione, attraverso il confronto dei dati con altre situazioni di emergenza nel recente passato, vedi l'alluvione del Piemonte, senza arrivare all'Irpinia. Nessuno l'ha fatto. Non siamo perfetti, esistono

molti problemi e molte esigenze di ulteriori miglioramenti, però l'emergenza dell'Umbria e Marche è stata descritta in maniera totalmente diversa da come si è svolta.

Io non ho la soluzione del problema.

Credo sia giusto fidarsi di quello che la protezione civile dichiara di fare, di star facendo o farà. Io credo che fino a che le cose non siano smentite oggettivamente non ci si possa non fidare.

L'INFORMAZIONE IN RETE

Dipartimento della Protezione Civile

<http://www.protezionecivile.it>

Fornisce indicazioni sia su argomenti di carattere permanente ordinario (normative, direttive, attività di previsione e prevenzione), sia di emergenza (norme di comportamento, informazioni e numeri utili). Dal sito è possibile consultare tutti i numeri di "DPC informa"

Servizio Sismico Nazionale

<http://www.dstn.pcm.it/ssn/index.html>

Informazione e documentazione sui programmi e attività svolte. Legislazione e normativa sul rischio e sulla prevenzione, norme di comportamento

Gruppo Nazionale per la Difesa dai Terremoti

<http://emidius.itim.mi.cnr.it/GNDT/home.html>

Sono disponibili informazioni sulle attività svolte dal Gruppo e materiali utili per la ricerca e lo studio sui terremoti e sul rischio sismico

Istituto Nazionale di Geofisica

<http://www.ingrm.it>

Il sito dell'ente che in Italia svolge il monitoraggio sismico h24 del territorio

Osservatorio Geofisico Sperimentale di Macerata

<http://www.geofisico.wnt.it>

Informazioni sulle caratteristiche di sismicità delle Marche e materiali didattici ed educativi sul terremoto

Surfing the Internet for Earthquake Data

<http://www.geophys.washington.edu>

Un utilissimo indirizzario con i link ai più interessanti siti sparsi per il mondo di interesse per la sismologia

United States Geological Survey

<http://www.usgs.gov>

Il sito del famoso servizio geologico degli Stati Uniti d'America, ricco di materiali di carattere didattico e informativo sulle scienze della terra

Centre for Earthquake Research and Information (CERI)

<http://www.ceri.memphis.edu>

Il questo sito dell'Università di Memphis informazioni sull'attività sismica osservata nel mondo

Federal Emergency Management Agency

<http://www.fema.gov>

Il sito dell'agenzia governativa per la gestione delle emergenze negli Stati Uniti dove sono disponibili molte informazioni sulla prevenzione

L'informazione in situazioni di emergenza

di Franco Barberi

L'informazione in situazioni di emergenza è un problema molto sentito, tanto che in occasione della Conferenza Nazionale di Protezione Civile tenutasi a Castelnuovo di Porto nel giugno 97, un gruppo di lavoro è stato proprio dedicato ad affrontare e discutere questi problemi, con risultati

interessanti per quello che riguarda il gruppo di lavoro stesso, estremamente deludenti per quanto riguarda la partecipazione al tipo di discussione e approfondimento, perché, al di là dei giornalisti che erano stati chiamati a dibattere tutto il resto è caduto nel vuoto, come purtroppo è caduto nel vuoto tutto il contenuto della Conferenza.

Qualche volta rimango veramente sorpreso nel constatare come il mondo dell'informazione si accosti a questi temi. Si passa da una frenetica ricerca di notizie durante il periodo dell'emergenza a un sostanziale, totale, completo disinteresse nella fase immediatamente successiva. La cosa è tanto più sorprendente se si considera che basta analizzare il livello di rischio nel nostro paese, rischio sismico, idrogeologico, vulcanico, per rendersi conto che ben oltre la metà dei cittadini italiani vive in aree esposte al rischio. E allora questi dovrebbero essere temi di interesse anche dal punto di vista degli organi di informazione, perché attirare l'attenzione su ciò che si fa in ordinario, per valutare i rischi, per difendersi dai rischi, per ridurre i rischi e prepararsi all'emergenza, dovrebbe essere di interesse almeno un poco superiore al totale disinteresse che i mezzi di informazione attualmente dimostrano.

Nell'ordinario, se guardiamo bene sia alla carta stampata che alla televisione, questi argomenti sono trattati solo fuggelvolmente o nelle pagine scientifiche o in qualche programma di divulgazione scientifica, quindi ancora una volta caratterizzati dal portare un certo tipo di informazione come se questi fossero solo argomenti di carattere scientifico. Ovviamente lo sono, ma hanno anche un impatto grandissimo sulla sicurezza delle persone.

Questo è un punto strettamente legato alla gestione dell'emergenza, perché se da parte degli organi di informazione non c'è la sensibilità per questi problemi (e quindi l'acquisizione di un minimo di professionalità necessaria per trattarli nel momento dell'emergenza), ad un certo punto alcune delle conseguenze di "disinformazione" che si registrano sempre sono inevitabili.

Nella Conferenza sono emersi alcuni suggerimenti per ovviare, almeno in parte, a questi problemi di fondo.

Ogni volta che, in situazioni di emergenza, caratterizzate da non poche polemiche, abbiamo affrontato questi argomenti, ci siamo trovati di fronte ad una informazione priva completamente di qualsiasi base. Sono nate polemiche nelle quali ci venivano addebitate cose poi clamorosamente smentite dai fatti, una confusione totale tra magnitudo del terremoto e intensità Mercalli e quindi spesso si confondeva un dato con l'altro, creando molta confusione con attacchi sulla scarsa credibilità della protezione civile e le sue strutture scientifiche, minate alla base dal fatto che veniva confusa una scala con l'altra.

Un minimo di conoscenza tecnica da parte del cronista deve esserci, altrimenti si rischia di dire cose che non stanno né in cielo né in terra e provocano una confusione enorme. Legato a questa ignoranza c'è poi anche il facile montaggio strumentale di quello che sembra lo scoop del momento, come nel caso di una giornalista del Corriere della Sera quando ha scritto che in Umbria c'era un vulcano che stava per esplodere... Questo è purtroppo un problema di carattere generale. E' necessaria una riflessione se si pensa a quante persone vivono a rischio in Italia. Esiste, ritengo, anche una situazione di miopia da parte degli organi di informazione, perché l'informazione alla popolazione sui rischi è un mercato rilevante se solo si riesce a soddisfare in maniera opportuna la sete di informazione che il cittadino giustamente richiede.

Un altro problema riguarda quella categoria di informazione che non richiede una particolare specializzazione, come l'informazione sulla gestione della emergenza, il modo in cui funziona e se funziona la macchina complessiva dei soccorsi e tutti i fatti collegati. Nel corso del terremoto in Umbria e Marche non c'è stata, globalmente parlando, una informazione corretta. Come responsabile nazionale della protezione civile, in varie riprese mi sono sentito totalmente impotente. Questo induce a riflettere su come non abbiamo funzionato, su cosa avremmo dovuto fare e non abbiamo fatto, ma ci siamo trovati totalmente impotenti nel cercare di fare arrivare le informazioni su quello che stavamo facendo, su quello che stava succedendo. A un certo punto abbiamo anche un poco rinunciato, perché l'impotenza era tale che abbiamo deciso di occuparci dei problemi "veri". Pur essendo anche questi problemi serissimi, perché l'immagine complessiva che dell'attività si da

attraverso gli organi di informazione ha infatti una importanza relevantissima anche su quello che dobbiamo fare, sul tempo che dobbiamo dedicare a queste questioni perché da queste nascono interrogazioni parlamentari e tutto il resto e quindi siamo costretti a dedicargli una quantità di tempo rilevante.

A un certo punto si sono verificati degli episodi che fanno capire quanto sia difficile dare una informazione corretta nel sistema attuale.

Informazione corretta vuol dire descrivere come stanno le cose effettivamente, senza avere rispetto né per i dati che vengono forniti dall'amministrazione pubblica interessata, ma anche senza seguire l'infinitesima polemica da chiunque venga sollevata. Ci si dovrebbe calare nella realtà con una capacità di osservazione distaccata per poterla descrivere oggettivamente.

Ricordo alcuni episodi significativi contemporanei alle vicende sismiche in Umbria e Marche, come la polemica che si era sviluppata in Rai in occasione della crisi politica ventilata per le posizioni di un partito della maggioranza. In quelle frenetiche giornate fu violentemente criticato il modo di gestire le informazioni da parte del Comitato di vigilanza della Rai e, in particolare, l'atteggiamento considerato filo governativo di alcuni servizi di informazione della tv pubblica. Leggendo le cronache delle riunioni dei giornalisti sull'argomento si ritrova l'autodenuncia di un giornalista, il quale affermava che sostanzialmente le cose nelle aree terremotate funzionavano abbastanza bene, ma dovendo essere "politically correct" doveva dire che andavano male. La cosa è gravissima perché significa: dire male di ciò che va bene e viceversa. Allora alziamo bandiera bianca perché non c'è possibilità di controbattere.

Oppure in un giorno di dicembre, accompagnavo Prodi in una visita alle zone terremotate e naturalmente, essendoci il Presidente del Consiglio, c'era un codazzo di giornalisti. Credo che nessuno meglio dei giornalisti italiani conosca la capacità di protesta degli italiani. Se gli italiani devono protestare, protestano, lo sappiamo bene e quale occasione migliore della visita del capo del governo? Durante i contatti con la gente il Presidente del Consiglio invece ha ricevuto apprezzamenti sul nostro operato. Un gruppo di giornalisti si chiedeva allora cosa scrivere il giorno dopo se nessuno protestava o urlava, perché il fatto che un capo del governo riceva più apprezzamenti che critiche è una "non-notizia" perché i fatti positivi sono "non-notizie" nel nostro paese.

Come risolvere la questione? Questo non riguarda la professionalità richiesta da certi tipi di informazione di carattere tecnico. Questa è cronaca. Io credo che se abbiamo sbagliato è nel non aver fornito con la giusta tempestività e insistenza i dati numerici dell'emergenza. Avremmo dovuto farlo di più, anche se di fronte a episodi di questo genere mi domando a cosa serva.

Gestire una emergenza come il terremoto nell'Umbria e nelle Marche non è facile, ma si dovrebbe fare lo sforzo di calarsi nella realtà. Per "forma mentis" sono portato a non nascondere le difficoltà. Quindi anche durante l'emergenza sismica, in Umbria e Marche, come quando sono stato componente di una comunità scientifica, ho sempre tenuto e mantenuto un approccio aperto, perché non può esserci niente di più sbagliato del sospetto che i giornalisti credano che i dati siano occultati o manipolati. Io ho sempre preteso un atteggiamento corretto da parte del Dipartimento della protezione civile nel senso che non nascondesse mai le difficoltà, ma l'ostacolo principale nella situazione di emergenza è stato proprio il modo in cui gli organi di informazione hanno gestito l'emergenza. Questo ci ha ostacolato e creato difficoltà di ogni tipo creando problemi artificiali ed enfatizzando fatti irrilevanti dal punto di vista complessivo.

Questo è un danno rilevante che ha creato la necessità di confortare le circa 10.000 persone che operavano sul territorio per soccorrere le popolazioni dando tutto e si trovavano invece ad essere continuamente sbeffeggiate.

La protezione civile ha bisogno anche dell'aiuto dei giornalisti per cercare di capire come fare per evitare nel futuro queste situazioni. Non voglio essere polemico, ma mi sembra che il tempo trascorso dai giorni acuti dell'emergenza sia sufficiente per fare un esame obiettivo della situazione, attraverso il confronto dei dati con altre situazioni di emergenza nel recente passato, vedi l'alluvione del Piemonte, senza arrivare all'Irpinia. Nessuno l'ha fatto. Non siamo perfetti, esistono

molti problemi e molte esigenze di ulteriori miglioramenti, però l'emergenza dell'Umbria e Marche è stata descritta in maniera totalmente diversa da come si è svolta.

Io non ho la soluzione del problema.

Credo sia giusto fidarsi di quello che la protezione civile dichiara di fare, di star facendo o farà. Io credo che fino a che le cose non siano smentite oggettivamente non ci si possa non fidare.

PRIMA CONFERENZA NAZIONALE SULLA PROTEZIONE CIVILE E IL SERVIZIO SOCIALE DEI VIGILI DEL FUOCO

Spunti per la discussione della VII Commissione

“l'informazione tra diritto di cronaca e servizio al cittadino”

l'informazione in protezione civile

L'informazione alla popolazione è uno degli aspetti fondamentali di un moderno sistema di protezione civile.

La conoscenza dei rischi del territorio in cui si vive, del livello di vulnerabilità delle strutture nelle quali ognuno svolge la propria vita quotidiana, della possibilità o meno di preannuncio - preallarme degli eventi calamitosi, delle misure di salvaguardia predisposte nei piani di emergenza, dei comportamenti da adottare durante le emergenze per ridurre il rischio per sé e per gli altri e per non ostacolare l'opera di soccorso, rappresenta un'esigenza primaria di educazione - informazione della popolazione. Se l'azione formativa fondamentale, mirata alle specifiche caratteristiche del territorio, dovrebbe nascere e svilupparsi nella scuola, è comunque necessario e doveroso che le prescrizioni dei piani di emergenza vengano diffuse tra i cittadini interessati, anche attraverso esercitazioni specifiche. In questo campo un ruolo prezioso può essere svolto dalle Regioni e dagli Enti locali e avvalendosi del volontariato di protezione civile, opportunamente preparato.

Vi è poi l'aspetto, particolare ma rilevante, dei rapporti tra istituzioni e mass media per la diffusione dell'informazione soprattutto, ma non soltanto, durante le emergenze.

L'informazione che parte dalle istituzioni può essere diretta (campagne, messaggi, comunicati) ma più spesso è “mediata” da giornali ed organi radiotelevisivi. In ogni caso, sia in “tempo di pace” che nel corso di calamità, la qualità del messaggio che arriva all'ultimo anello della catena - ossia il cittadino che vive in una zona a rischio o che è coinvolto in una calamità - è spesso essenziale per la salvaguardia della propria ed altrui incolumità.

punto della situazione: esame critico

Il rapporto Istituzioni - mass media risente di un antico sospetto reciproco (che in certi casi riflette ancora oggi una situazione oggettivamente reale): l'istituzione che considera il “tacere” o comunque il dire poco la miglior difesa nei confronti della stampa in genere; i giornalisti che danno per parziale, incompleta o peggio fuorviante, l'informazione che proviene da un ufficio stampa o da personaggi “ufficiali”.

Da sottolineare anche che l'attitudine informativa dei giornali e, soprattutto, delle radio e delle TV, per una serie di motivi (non ultima la concorrenza spietata), è sempre più mirata al sensazionalismo, senza approfondimento, con la notizia “sparata” un certo giorno, salvo poi cambiare argomento od obiettivo. Ciò provoca due conseguenze: innanzitutto la difficoltà di trasmettere al cittadino, attraverso i mass media, una informazione “utile”, soprattutto a livello preventivo; in secondo luogo il sensazionalismo - che sempre genera confusione - nelle cronache di una catastrofe aumenta

l'incertezza di chi è già duramente messo alla prova. D'altra parte il cronista o l'inviato - anche perchè spesso prevenuto nei confronti delle istituzioni - forzato dall'urgenza del pezzo o dalla necessità di differenziarsi dal collega, si attacca a tutto per poter dare il particolare in più: che, magari, è inesatto o irrilevante quando non totalmente infondato. E le istituzioni? Spesso non favoriscono, quando non ostacolano, la ricerca delle notizie e non sempre per esigenze di operatività. Infine l'affidare il delicato settore dell'informazione, come spesso avviene, a funzionari ancorchè validissimi ma non giornalisti, non facilita il rapporto, da parte dell'istituzione, perchè non si conoscono le esigenze tecniche (orari, trasmissione pezzi, dirette, etc.) dell'informazione stessa.

proposte per la discussione

Le tre componenti essenziali dell'informazione in protezione civile, sia nella fase di prevenzione che in quella dell'emergenza, possono individuarsi nella comunità scientifica e tecnica, nelle istituzioni e nei mass media.

Queste tre componenti dovrebbero riuscire ad individuare una sorta di "protocollo d'intesa": un nuovo modo di porsi rispetto all'esigenza di fornire un'informazione corretta e completa in tutte le fasi di attività della protezione civile. Un accordo sui comportamenti, sugli atteggiamenti e sulla collaborazione tra queste tre componenti - pur nel rispetto totale delle rispettive competenze - può rappresentare il vero passo avanti di una informazione di protezione civile libera, seria, utile.

I giornalisti, partendo dalla consapevolezza della estrema importanza anche sociale dell'informazione, dovrebbero occuparsi in modo più sistematico delle questioni generali di protezione civile al di fuori del clamore della calamità avvenuta. Informare il pubblico sull'estensione e la gravità dei vari rischi, sulle misure di prevenzione adottate, denunciare disattenzione, ritardi e inadempienze fornirebbe un contributo formidabile a far crescere quella cultura e coscienza della protezione civile, di cui il Paese ha estremo bisogno. La comunità scientifica e tecnica dovrebbe sviluppare il convincimento che una corretta attività di divulgazione - informazione della propria capacità di previsione - preannuncio - prevenzione dei rischi, è parte essenziale della propria funzione sociale e dovrebbe accostarsi a questi problemi con la necessaria disponibilità e umiltà.

I responsabili dell'emergenza, rappresentanti le "istituzioni", devono fornire quotidianamente in momenti prefissati, un'informazione completa della situazione, della sua prevedibile evoluzione, delle misure adottate, delle ragioni delle scelte, senza nascondere nè difficoltà, nè incertezze, nè eventuali imprevisti accaduti. Un atteggiamento aperto di questo tipo, nel quale i responsabili non si negano ad alcuna domanda, ad alcuna richiesta di spiegazione, rappresenta l'unico mezzo per fronteggiare, durante un'emergenza, l'agguerrito fronte di reporters, tutti tesi alla ricerca di presunte "verità" non ufficiali e portati ad amplificare malumori o pareri discordi spesso pronunciati da persone non competenti o che non hanno il quadro complessivo della situazione.

Due questioni aggiuntive per la conferenza: - considerato che oltre il 60 % della popolazione italiana vive in aree a rischio, è proprio impensabile la creazione di una figura professionale di giornalista esperto di protezione civile "latu sensu"?

- è proponibile un protocollo di intesa tra l'ordine professionale dei giornalisti e il sistema della protezione civile?

Relazione finale della VII Commissione

I partecipanti alla VII Commissione hanno unanimemente convenuto che parlare di informazione su strutture, problemi ed eventi legati alla protezione civile, vuol dire parlare di informazione in generale.

Sono stati evidenziati due sostanziali problemi in assoluto: la scarsa sensibilità degli editori e dei direttori di giornale nei confronti dell'informazione di protezione civile in fase di prevenzione, che diventa invece attenzione esasperata durante la fase dell'emergenza, dove si privilegia il sensazionalismo quando non lo scandalismo a tutti i costi.

Il secondo problema investe la mancanza di specifica professionalizzazione del giornalista su argomenti di protezione civile in particolare e di ambiente in generale.

D'altro canto è stata anche rilevata - pur se con diverse gradualità e riconoscendo che molti passi in avanti sono stati fatti in questi ultimi anni - la inadeguatezza delle strutture (uffici stampa) istituzionali sia centrali che locali a rispondere alle esigenze dei giornalisti. E non solo in caso di emergenza.

Nei lavori della Commissione è stato sottolineato come, in "tempo di pace", la Protezione Civile "non tira" quando si tratta di informare il cittadino preventivamente sulla possibilità di accadimento di un evento calamitoso o sui rischi che incombono sul suo territorio.

Si è concordato altresì che questa impostazione - derivante dalla presunzione di scarso interesse su questi temi - è del tutto errata e fuorviante: infatti l'informazione di protezione civile, è dimostrato, interessa e non poco i cittadini italiani, anche perché il 60% della popolazione del nostro Paese vive in aree a rischio e quindi vuole conoscere a quali pericoli può andare incontro, come minimizzarli e quindi quali comportamenti tenere per salvaguardare la propria ed altrui incolumità e vuole sapere, anche dopo un evento calamitoso, cosa si sta facendo (o almeno a che punto si è arrivati) per fare in modo di evitare che quella calamità possa ripetersi.

L'equazione notizia=vendita di informazione, partendo da queste considerazioni non è assolutamente a svantaggio della seconda, bensì il contrario.

Alla conclusione dei lavori sono state suggerite una serie di proposte.

1. Professionalizzazione degli uffici stampa degli Enti pubblici; a tutela del pubblico e a garanzia di una informazione efficace gli uffici stampa dovrebbero essere affidati a giornalisti professionisti.
2. Attualmente esistono sei scuole di formazione per giornalisti. Entro l'anno saranno venti in tutta Italia (di cui quattro a specializzazione scientifica), con il riconoscimento dell'ordine nazionale dei giornalisti. Alcune di queste andrebbero specializzate sui temi della protezione civile.
3. Sensibilizzazione dei direttori e degli editori. E' stata ipotizzata una giornata specifica dell'informazione per riunire intorno ad un tavolo direttori, giornalisti scientifici, editori pubblici e privati, istituzioni, comunità scientifica. E' stato inoltre suggerito al Dipartimento della Protezione Civile di prepararsi per l'acquisizione di un canale radio tematico, appena il mercato lo potrà offrire, esclusivamente dedicato all'ambiente e alla protezione civile; un sito INTERNET dove i mass media possano acquisire quelle informazioni che mettano in grado almeno a grandi linee, tutti i giornalisti di accedere ad informazioni di base certe e rigorose; attivare una serie di incontri periodici tra il mondo della cultura scientifica, le istituzioni e i giornalisti per verificare sempre più e sempre meglio "l'intesa" tra questi tre fondamentali canali e contribuire quindi, ognuno nelle sue rispettive prerogative e competenze, a fornire un'informazione al cittadino corretta e puntuale.
4. E' stato raccomandato che l'iniziativa della Regione Piemonte - che terrà corsi di protezione civile locali per tutti gli ordini professionali - venga rilanciata in tutta Italia.
5. Si è sottolineata l'importanza dell'intervento nel mondo della scuola fin dalle classi inferiori: è proprio da qui che deve iniziare la diffusione della cultura di protezione civile.
6. E' stata positivamente valutata l'idea del Dipartimento della Protezione Civile di attivare, con i lavori socialmente utili, dei corsi di formazione per i giornalisti disoccupati, in collaborazione con gli organi di categoria, per formare figure a livello decentrato che possano dare supporto agli enti locali, non solo per i rapporti con i mass media, ma anche per la preparazione corretta di tutta l'informazione istituzionale diretta al cittadino.

Al termine della Commissione è stata da tutti ribadita l'importanza del flusso costante di notizie da parte delle istituzioni nei confronti dei mass media; ed altresì è stato raccomandato, nei casi dove

nonostante questa collaborazione i mass media diffondano notizie sbagliate o comunque approssimative, l'intervento degli organi di categoria preposti.

Informazione, il cane da guardia del cittadino

di Paolo Giuntella - inviato del Tg1

Il terremoto in Umbria e nelle Marche è stato seguito dall'informazione con una straordinaria attenzione, forse persino eccessiva se si pensa alle proporzioni dell'evento. Meno attenzione, anche internazionale, è stata ad esempio dedicata al molto più disastroso terremoto dell'Afghanistan e alle sue migliaia di vittime.

Ma è chiaro che la Basilica di Assisi ha fatto da inevitabile volano mondiale: è stata in pericolo una delle immagini simbolo della civiltà umana, uno dei luoghi e dei complessi architettonici più conosciuti, a livello popolare, del pianeta. Così Giotto e Cimabue, il "timpano" e il "transetto" hanno aiutato Colfiorito e Serravalle, Cesi e Annifo, Gualdo Tadino e Nocera, ad avere uno scenario televisivo e un controllo dell'informazione (perciò dell'opinione pubblica) sicuramente superiore ad ogni altra emergenza di eguale gravità. Ma anche la serie continua e quasi infinita delle scosse hanno suscitato una attenzione mediatica ed emotiva superiore a qualsiasi altro evento. Lo stesso fascino della montagna appenninica e dei piccoli villaggi, la quantità di piccoli "personaggi televisivi" (bambini, anziani, volontari, vigili del fuoco...) rintracciabili, la possibilità di spettacolarizzare una situazione drammatica ma senza la violenza tragica dei cadaveri, dei "morti", ha solleticato tutti i media e in particolare le televisioni. Uno scenario "drammatico", cioè "spettacolare", si potevano raccogliere tutti i giorni "storie", piccoli racconti "compassionevoli" di vita quotidiana, ma anche sorrisi, accenti "nostrani", volti di nonne e di bambini emozionati o commossi, ma senza l'ombra nera della morte, della tragedia dura, alla lunga insopportabile per lo spettatore. Insomma una "occasione" mediatica da far gola. Ma non solo. Il terremoto umbro-marchigiano è stata anche la prima grande emergenza, la prima catastrofe, che avrebbe dovuto affrontare il nuovo governo dell'Ulivo. Dunque il normale, necessario e indispensabile, controllo democratico dell'opinione pubblica sulla puntualità degli aiuti, sull'organizzazione degli aiuti, sulla sistemazione dei prefabbricati e dunque l'urbanizzazione delle aree, si è trasformata anche in una occasione "politica" per l'opposizione per cercare di utilizzare contro il governo, ritardi, defaillances, problemi organizzativi, proteste della popolazione. E questo ha profondamente influenzato l'informazione.

A nessun giornalista piace passare per "governativo", a nessuno piace essere considerato megafono di informazione "rassicurante". Ma, paradossalmente, ha finito per prevalere, per le ragioni che abbiamo detto, una sorta di eccesso di zelo giornalistico: governo e protezione civile erano insomma imputati in partenza, "per principio", e la tv, soprattutto il servizio pubblico, erano per definizione (per pregiudizio) "governativi", "ulivisti", "rassicuranti". Ci fu un editoriale di Angelo Panebianco, sul «Corriere della Sera», nelle prime settimane, che già condannava autorevolmente (e tuttavia in modo infondato) l'informazione Rai sul terremoto, rea di non aver affondato il coltello sui ritardi della protezione civile. Poi sono venuti articoli e corsivi di altri giornali, «Il giornale nuovo», «Il foglio», «Il borghese. In questo clima molti di noi che eravamo sul posto sono stati influenzati – anche inconsapevolmente – ed abbiamo finito per fare informazione esasperata, e in qualche caso parziale. Resterà famosa, come caso giornalistico, la storia delle chiavi dei primi containers consegnati a Colfiorito e quindi – secondo un articolo del «Corriere» poi ripreso dalle Tv ed enfatizzato da «Striscia la notizia» – ritirate a cerimonia ufficiale conclusa, dalle mani dei terremotati assegnatari. La notizia fu poi smentita: non era stata una messa in scena. Ma nessuno se ne è più occupato. Noi stessi, al Tg1, avevamo chiesto e ospitato un servizio ispirato alla notizia dello «scandalo», poi non abbiamo mandato in onda, il giorno dopo, un servizio, pur realizzato, che

ridimensionava tutto. Anche a me, come ho già affermato in pubblico, è capitato di drammatizzare la situazione del freddo o dei ritardi: ho raccontato, da Casenove (Foligno) che nei containers ci pioveva, tagliando però il terremoto intervistato quando chiariva che, in ogni caso, la mattina stessa erano venuti i tecnici a coprire il tetto del prefabbricato. Abbiamo costantemente «censurato» gli intervistati che elogiavano protezione civile, vigili del fuoco, governo (a me è capitato a Serravalle del Chienti) per la rapidità e l'impegno nei soccorsi, perché in alcuni casi – a confronto con quanto si leggeva su alcuni giornali – diventavano dichiarazioni addirittura surreali. Conosco colleghi che erano talmente presi dal clima di «drammatizzazione» e di «denuncia» che hanno costantemente ignorato le sedi e i responsabili dei Com. Altri che, in perfetta buona fede, sono stati agganciati dalle uniche voci critiche della frazione o del villaggio, spesso militanti o consiglieri comunali dell'opposizione. Solo il caso di Nocera Umbra può essere considerato a sé stante. Ma oggettivamente la situazione era molto più complicata ed una serie di equivoci con la protezione civile dell'amministrazione comunale ha complicato l'individuazione delle aree da urbanizzare per l'installazione dei containers. Ora io continuo a pensare che il giornalismo per sua natura sia e debba essere il «cane da guardia del cittadino» e che, dunque, soprattutto nel caso di catastrofi, emergenze, ricostruzioni, noi siamo chiamati a svolgere con molto rigore e con intransigenza il nostro lavoro. Siamo insomma chiamati ad essere la voce dei cittadini e non del governo, anche del governo che con il nostro individuale voto nel segreto dell'urna abbiamo eletto. C'è nella costituzione stessa del giornalismo un dover essere d'opposizione, come condizione costitutiva, appunto, di una professione che deve informare e formare opinione pubblica e coscienza critica: questa è la grande tradizione del giornalismo in occidente. Questo stesso principio fondamentale del giornalismo («cane da guardia del cittadino nei confronti di tutti i poteri, politici, istituzionali, amministrativi, economici, culturali, dello spettacolo e dello sport, religiosi») tuttavia si fonda sul corollario etico-professionale successivo: «mai pregiudizialmente a favore del governo o dei poteri istituzionalizzati, mai pregiudizialmente contro». Bisogna perciò ammettere, con molta serenità che, pur se ispirati dal giusto ruolo di «cani da guardia» dei cittadini terremotati, abbiamo un po' esagerato nell'ignorare lo straordinario impegno della protezione civile. In realtà è stata compiuta, in Umbria e nelle Marche, un'impresa di cui il nostro paese deve andare fiero. Molti osservatori o giornalisti stranieri, ad esempio, hanno rilevato una eccezionale attenzione alle richieste delle popolazioni, sino a qualche «esagerazione» molto buonista e italiana: per esempio l'installazione di containers anche in piccolissimi villaggi, talvolta per venire incontro a richieste di una dozzina di persone.

Affrontando grandi difficoltà su strade molto strette – talvolta sterrate – sulle quali sono stati trasportati camions, ruspe, prefabbricati.

Così mi è capitato di essere stato accusato dal sottosegretario Barberi, con il quale ho avuto poi un confronto-chiarimento molto sereno e positivo, di fare informazione cattiva o non obiettiva, mentre da altri colleghi venivo accusato di aver fatto informazione «rassicurante» e «sdrammatizzante». Devo dire che non sono certo pentito del lavoro che ho fatto, e che ho cercato di fare con una forte dose di sensibilità umana e di coinvolgimento con le persone. Ma credo che un po' di autocritica, complessivamente, tutti noi inviati e le «macchine», gli opinionisti, i direttori di giornali e TV, dobbiamo pur farla. Senza mettere, certo, in discussione il principio del «cane da guardia»: dobbiamo tuttavia riflettere sull'obiettività, sulla completezza, sull'abuso della spettacolarizzazione del terremoto, della drammatizzazione, dell'emotività, a fini, ohimè non nobilissimi, legati cioè alla tirannia dell'audience.

Anche alla luce dell'esperienza successiva di Sarno e Quindici, mi piacerebbe raccontare, ad un anno dal terremoto umbro-marchigiano, tutto quello che non abbiamo mai scritto o raccontato. Fuori di retorica, fuori dal lacrimevole, fuori dai luoghi comuni. Questa potrebbe essere davvero una esperienza esaltante per chi vive il giornalismo con libertà, autonomia, indipendenza. Credo, infine, che queste esperienze, il terremoto e poi le frane di Quindici e Sarno, debbano creare nella simpatica setta degli inviati «speciali» un soprassalto di rigore, di specializzazione, di coscienza civile, di rifiuto degli stereotipi e della banalità. Perché il nostro lavoro è delicatissimo e spesso

affrontato – magari anche per ragioni logistiche e di tempi – in modo superficiale, senza cioè che ci rendiamo fino in fondo conto dell’impatto delle nostre «cronache» o delle nostre «storie» con milioni di ascoltatori e lettori.

Meno divismo, meno adrenalina, e più profondità di analisi. È possibile.

La comunicazione nell’emergenza

È noto che un’efficace organizzazione della comunicazione in stato di crisi, capace cioè di rispondere in tempo reale alle domande “perché - cosa - come - quando”, contribuisce in maniera rilevante a mantenere alta la qualità della comunicazione alla popolazione circa il fenomeno atteso o in atto e circa le modalità con le quali affrontare o prevenire le situazioni di rischio.

Ciò porterà conseguentemente ad una maggiore conoscenza delle situazioni di rischio nel proprio territorio e quindi ad una razionale ed efficace autodifesa, agevolando così le operazioni di soccorso.

La corretta attività di comunicazione, sia verso la popolazione, sia all’interno del sistema di Protezione Civile, contribuirà a ridurre una delle 3 vulnerabilità che condizionano sempre e fortemente la pianificazione e la gestione dell’emergenza di un sistema di Protezione Civile complesso e che sono così individuate:

vulnerabilità del valore esposto, inteso come inadeguata resistenza strutturale delle abitazioni o infrastrutture;

vulnerabilità della risposta della Protezione Civile (Comune, Prefettura, Dipartimento), intesa come mancata o ritardata dislocazione coordinata dei soccorsi nei luoghi colpiti dall’evento. Spesso le richieste di intervento sono superiori alla disponibilità in loco dei soccorsi;

vulnerabilità dovuta al comportamento errato della popolazione prima, durante e dopo un evento. Il numero di vittime è di gran lunga superiore nelle popolazioni non informate e non addestrate a fronteggiare l’evento atteso, per cui si dovrà procedere:

prima dell’evento - con attività di prevenzione attraverso la conoscenza del territorio;

durante l’evento e dopo - con autodifesa in situazioni estreme.

Il ruolo della comunicazione nelle situazioni di emergenza risulta alquanto articolato e diversificato, sia come finalità perseguite, sia in relazione alle caratteristiche della situazione che ci si trova ad affrontare.

Peraltro la comunicazione può svolgere una funzione rilevante non solo nelle situazioni di emergenza, ma anche per le situazioni di emergenza; con ciò si intende sottolineare la funzione di informazione anticipatrice e, in un certo senso l’”educazione” dei cittadini, relativamente alle problematiche delle possibili emergenze, ai rischi possibili, alle modalità con cui affrontare tali situazioni, ai ruoli e ai compiti delle diverse strutture della Protezione Civile.

In definitiva è possibile identificare alcune tipologie di comunicazione legate alle situazioni di emergenza:

comunicazione propedeutica, finalizzata a informare i cittadini sul sistema di Protezione Civile;

comunicazione preventiva, finalizzata a informare i cittadini riguardo gli eventi e le situazioni di crisi che possono insistere sul territorio di appartenenza;

comunicazione in stato di crisi, che si differenzia ulteriormente a seconda che ci si trovi in presenza di

eventi imprevedibili

eventi prevedibili.

comunicazione propedeutica

È necessario prioritariamente informare con chiarezza la popolazione sul sistema di Protezione Civile.

Attualmente per il comune cittadino, e purtroppo non solo per questo, non è ben chiaro come sia organizzata la Protezione Civile e quali siano le diverse autorità che concorrono alla gestione dell'emergenza. Questo crea un disorientamento nell'individuazione dell'autorità responsabile a livello locale.

Nella maggior parte dei casi quando si sente parlare di Protezione Civile, si identifica con questa solamente il Dipartimento, senza tener conto che essa è organizzata anche dal Sindaco e dal Prefetto.

Da attuare:

- Spot informativi
- Partecipazione a trasmissioni TV
- Articoli su settimanali
- Programmi informativi scolastici

comunicazione preventiva

La comunicazione preventiva ha come scopo primario quello di informare la popolazione riguardo gli eventi e le situazioni di crisi che possono insistere sul territorio di appartenenza.

La conoscenza delle casistiche di evoluzione di tali eventi, nonché le modalità da affrontare in determinate situazioni di rischio, servono a divulgare una cultura del comportamento, che è sicuramente molto utile, se non indispensabile in concomitanza con un evento di crisi.

Da attuare:

- Spot informativi
- Articoli su settimanali
- Brevi pubblicazioni scientifiche (per il territorio di appartenenza)
- Apertura di sito Web Internet
- Programmi formativi scolastici

comunicazione in stato di crisi

La comunicazione specifica in stato di crisi deve essere sviluppata in due tipologie di intervento: comunicazione interna nella quale sono presenti tutti i tipi di comunicazione operativa da attuare all'interno del sistema di soccorso (strutture operative e componenti del servizio); comunicazione esterna nella quale sono presenti tutti i tipi di comunicazione da trasferire alla popolazione in stato di crisi. Per questa tipologia di comunicazione, fondamentale risulta la sinergia tra autorità, mondo scientifico e mass media.

Da attuare:

- Individuazione di un responsabile della comunicazione tra sala operativa e sala stampa

periodicamente:

- Programmi formativi per i comunicatori;
- Esercitazioni di emergenza

continuamente:

- Contatti sistematici con i media

Comunicazione in stato di crisi

La comunicazione in una situazione di crisi richiede una serie di accorgimenti e di attenzioni particolari, proprio perché la crisi è una realtà che non permette di operare con i mezzi e con le persone in maniera programmata, pianificata e “ragionata”.

Nel nostro caso specifico ci si trova a comunicare in un contesto in cui gli avvenimenti oggetto della comunicazione sono al tempo stesso in grado di condizionarne pesantemente il decorso tecnico facendo saltare tutti gli equilibri e, molto spesso, anche il normale andamento e funzionamento di organizzazioni, di impianti e di infrastrutture.

Un terremoto o un'alluvione, anche di non grave entità, sono in grado di procurare una serie di sconvolgimenti che difficilmente è possibile tenere sotto controllo spingendo così la comunicazione verso un percorso che esce dai suoi binari abituali.

In situazioni normali, chi ha la responsabilità della comunicazione può:

- *mettere a punto i messaggi;*
- *scegliere con calma gli interlocutori;*
- *fare un'analisi dei mezzi di informazione, privilegiandone alcuni;*
- *convocare una conferenza stampa;*
- *sviluppare un rapporto più mirato con - un'emittente televisiva, piuttosto che con un'altra.*

Così la comunicazione segue una programmazione ben definita, si può fare un controllo della sua efficacia e, se occorre, si possono fare aggiustamenti e correzioni.

In una situazione di crisi, queste modalità di programmazione e gestione di specifici interventi di comunicazione non possono più essere impiegate sotto la pressione del tempo e con i vincoli delle risorse infrastrutturali ed organizzative.

Le procedure diventano quindi di emergenza:

- Occorre preparare messaggi essenziali e diffonderli attraverso i media praticabili con l'obiettivo di fondo di rassicurare la popolazione e di evitare il sorgere del panico che provoca comportamenti irrazionali e spesso controproducenti.
- Occorre tempestivamente diffondere le informazioni essenziali sui punti e sui fattori di prevenzione fornendo nel contempo suggerimenti e indicazioni sulle azioni da adottare per superare le situazioni di rischio e, possibilmente, per evitarle.

Perché questa comunicazione possa risultare efficace, occorre che essa venga opportunamente programmata nei modelli di pianificazione e di attuazione, e venga gestita da personale adeguatamente professionalizzato e sperimentato, altrimenti si corre il rischio che una comunicazione erroneamente gestita produca effetti negativi incrementando a catena e diffondendo ulteriore panico tra la popolazione.

Possiamo affermare che, in stato di crisi, saltando gran parte dei meccanismi di programmazione, il responsabile della comunicazione deve fare appello alla propria rapidità e capacità di sintesi per comunicare quello che sta accadendo ai suoi superiori, ai mezzi di informazione, alla popolazione. Comunque, anche se non si può parlare di vere e proprie regole, in caso di sciagura ambientale o contaminazione si rende indispensabile:

Comunicare quel che si sa, subito!

Ritardare la divulgazione delle notizie peggiori, sperando che l'interesse della stampa si sposti su altri temi, è inutile.

Di solito la reticenza non fa che aumentare sia la presunzione di cattiva gestione che l'interesse dell'opinione pubblica. La gente è curiosa, ed ha una fervida immaginazione che spesso la porta a presupporre situazioni e retroscena ancor più gravi della realtà.

Comunicare con un linguaggio chiaro e di facile comprensione

Risulta difficile informare giornalisti e opinione pubblica su particolari tecnici. Dovrà quindi essere predisposto un coordinamento tra tecnici (consulenti o funzionari) ed il responsabile della comunicazione affinché i comunicati, i briefing o le conferenze stampa siano compresi da tutti.

In ogni modo è indispensabile comunicare i fatti, anche in maniera un po' maldestra. Non bisogna preoccuparsi troppo della forma, soprattutto se questa può essere a scapito della sostanza. D'altra parte, anche i più esperti uomini di comunicazione, in una situazione di crisi, si ritrovano ad operare alla meglio.

Quindi: comunicare sempre e in ogni caso, senza preoccuparsi troppo dello stile del comunicare.

Così facendo si raggiungerà comunque lo scopo: far sapere agli altri cosa sta accadendo.

I principi appena esposti potrebbero sembrare scontati. Eppure molto spesso queste semplici regole non vengono attuate e la loro mancata osservanza è la ragione prima dell'insuccesso delle attività di comunicazione in stato di crisi.

È importante ribadire che la crisi crea comunque e sempre un momento di caos: bisogna evitare che essa diffonda il panico proprio tra coloro che hanno l'incarico di gestirla, poiché questo ingenererebbe a catena anche il panico tra la popolazione.

Infatti, quando si è provveduto a programmare in anticipo in maniera corretta, creando un gruppo di consulenti esterni, con un ben identificato responsabile della comunicazione che gestirà il flusso delle notizie ai mezzi di informazione e alla popolazione, si affronterà lo stato di crisi con più calma e tempi più logici.

Nella "programmazione" prima della crisi sarà anche estremamente utile aver messo a punto tutte le schede con i nominativi e gli indirizzi dei giornalisti della carta stampata, della radio, delle televisioni nazionali e locali.

Quindi il lavoro preparatorio di documentazione e di messa a punto di nominativi, indirizzi, numeri di telefono, di fax e cellulari costituirà un bagaglio imprescindibile al momento del manifestarsi della crisi.

PERCHE' COMUNICARE

Senza comunicazione si corre sempre il rischio dell'isolamento e della perdita di contatto con la realtà. Quindi bisogna comunicare sempre e farlo bene.

In particolare, in condizioni di crisi comunicare diventa uno dei momenti più importanti e decisivi per portare gli avvenimenti ad una soluzione positiva.

In tempi normali le comunicazioni possono anche diradarsi, affievolirsi, perfino cessare (ma non deve mai avvenire!) senza provocare danno, ma appena accade qualcosa di insolito, un pericolo si profila all'orizzonte o si materializza, il canale di comunicazione deve immediatamente ripristinarsi.

In mancanza di comunicazione la comunità oggetto di crisi tende istintivamente a farsi carico dei problemi che dovrebbero essere affrontati dall'organismo delegato e, non essendo organizzata per risolverli, precipita nel panico.

Quindi le Amministrazioni competenti devono:

comunicare per affermare che si esiste, che si è pronti ad operare, che il rapporto di fiducia e di delega deve continuare a sussistere.

Questo, però, non è sufficiente. È solo il primo atto da compiere ed i suoi effetti positivi hanno breve durata.

Infatti, mentre l'organismo agisce, comunica o non comunica, si attivano una miriade di altri canali di comunicazione, ufficiali, non ufficiali, spontanei. Si attiva soprattutto la "vox populi", il passaparola di persona in persona che presenta una costante fissa ed inevitabile: ad ogni passaggio le notizie assumono toni peggiori e gli eventi vengono descritti in modo più tragico, tali da far insorgere o incrementare la diffusione del panico.

Questa dinamica si previene e si combatte solo comunicando con decisione, chiarezza ed autorevolezza "i fatti", badando di disgiungerli da qualunque enfattizzazione o ingiustificata minimizzazione.

comunicare per stabilire la realtà dei fatti e stroncare il focolaio delle voci, dei si dice, delle notizie false ed allarmistiche

Questa seconda fase della comunicazione non pone fine ai doveri di chi deve gestire la situazione di crisi. La popolazione, una volta tranquillizzata sul fatto che chi deve operare opera ed avvisata sulla reale dinamica di quanto sta accadendo, trovandosi comunque inserita in una situazione di emergenza, percepisce istintivamente che non può continuare a comportarsi come se nulla fosse accaduto. Di qui la tendenza a mettere in pratica comportamenti diversi, spesso considerati ingenuamente corretti ed adeguati alla nuova situazione ma, nella maggior parte dei casi, anomali ed in contrasto con quanto utile e necessario.

Ecco quindi profilarsi una ulteriore motivazione alla comunicazione: canalizzare ed uniformare i comportamenti della popolazione impartendo direttive, istituendo divieti, fornendo consigli.

comunicare per dare direttive, per ottenere comportamenti coordinati della popolazione, per minimizzare gli effetti negativi di iniziative personali e spontanee.

Finora, abbiamo delineato le ragioni del comunicare solo in una direzione, dall'organismo preposto verso la popolazione. Però, comunicare non è una attività che produce effetti a senso unico: una parte comunica e l'altra recepisce ed agisce di conseguenza.

Bisogna avere ben chiaro che la comunicazione produce sempre e comunque altra comunicazione, apre un canale di ritorno (feed back) le cui dinamiche vanno considerate ed ottimizzate.

Chi gestisce la comunicazione deve avere ben chiaro che comunicando troverà collaborazione, solidarietà, aiuto e, in alcuni casi, anche delle soluzioni.

La situazione di crisi non si risolve se il fatto rimane isolato, se non c'è amplificazione del problema, se non c'è scambio di informazioni.

Ecco che la comunicazione viene a creare un ponte che fa andare avanti e indietro le evoluzioni di quanto sta avvenendo ora per ora e minuto per minuto.

comunicare per stabilire un rapporto di interscambio con la popolazione e da questo ricavarne indicazioni, contributi, collaborazione.

Queste sono le ragioni fondamentali del perché comunicare. Così concepita, la comunicazione è l'azione che permette, più di altre, la messa in pratica di una serie di strumenti e attività che possono contribuire, in maniera sostanziale, a superare la situazione di crisi.

Fare attività di comunicazione non vuol dire, come è opinione diffusa, fare delle chiacchiere o scrivere qualcosa nella speranza che succeda qualcos'altro: è un'attività che con l'ausilio di parole trasmesse attraverso i media più disparati (manifesti, giornali, radio, televisione, televideo, internet, ecc.) può attivare le azioni e muovere ciò che può e deve servire per risolvere le crisi.

Se la risposta alla domanda "perché comunicare?" è "per ottenere risultati", allora l'obiettivo primario della comunicazione in emergenza è l'efficacia. E l'efficacia è la risultante di due fattori

base molto importanti:

venire capiti
venire ricordati

Quindi comunicare sempre e bene, che poi ancora una volta è sinonimo di chiarezza.

COSA COMUNICARE

L'efficacia di qualunque comunicazione è inscindibilmente connessa alla percezione del soggetto che la pone in essere.

Qualunque notizia, allarme o direttiva non sarà presa nella giusta considerazione se chi fruisce il messaggio non ne conosce la fonte, non sa qual è il suo ruolo e non ripone fiducia in essa.

Ne consegue che il primo atto di comunicazione in situazione di crisi prescinde dall'evento che la rende necessaria e, proprio per questo, può (dovrebbe) essere pianificato, preparato e posto in essere con cadenze regolari assimilabili ad un programma di manutenzione preventiva.

Comunicare che si esiste, come si è strutturati, come si opera.

Quindi, per diffondere nella maniera più corretta il concetto di Protezione Civile è sicuramente importante:

- che un responsabile di alto grado, con buona capacità di comunicare partecipi a trasmissioni televisive, come talk show, dibattiti o tavole rotonde;
- che vengano creati incontri con i giornalisti dei quotidiani e dei periodici;
- che venga acquistato dello spazio sui giornali per pubblicare alcuni testi, di una pagina, dove verrà spiegato, in maniera semplice e diretta, chi è e cosa fa la protezione civile.

Quanto sopra detto, andrebbe fatto sempre e comunque, a prescindere dai momenti di crisi, anzi potrebbe essere un'attività che permette alla comunicazione in stato di crisi di procedere in maniera fluida e spontanea.

Comunicare i fatti, ovvero: cosa è accaduto, cosa sta accadendo, cosa potrebbe accadere.

Quando si entra in situazione di crisi, il passo successivo della comunicazione è quello di informare con chiarezza il maggior numero di persone possibile relativamente a:

- *quanto è accaduto;*
- *quale è la situazione a tutti i livelli;*
- *quale è il quadro attuale dell'evento;*
- *cosa è prevedibile che accada.*

È importante ricordare che questa comunicazione non troverà dall'altra parte una tabula rasa, ma singoli individui, ciascuno con già delineato un personale quadro degli avvenimenti, costruito su esperienze dirette e su notizie acquisite attraverso le fonti più disparate, spesso confuso o caricato di forti componenti emozionali.

Per questa ragione la decisa attuazione di questa fase della comunicazione è fondamentale per qualunque altra fase successiva.

Comunicare cosa si sta facendo (il programma di intervento).

Dalla struttura che comunica, però, la popolazione non si aspetta solo notizie: pretende che vengano messe in atto misure per ovviare o contrastare i pericoli creati dall'evento che ha scatenato la crisi.

La più efficace delle azioni servirà a poco se i diretti interessati non sapranno che:

- *si sta operando;*

- *come si sta operando;*
- *di quali risorse si dispone;*
- *quali sono gli interventi previsti a livello immediato;*
- *quale è il programma di interventi a breve e medio termine.*

Comunicare cosa deve fare la popolazione

La popolazione è comunque sempre coinvolta nelle situazioni di crisi, sia emotivamente (teme di essere toccata dagli eventi, partecipa ai problemi di chi è coinvolto), sia fisicamente (se non ha subito danni, comunque è costretta a sopportare disagi).

Questa sua obbligata “partecipazione” si associa prevalentemente a sensazioni di smarrimento e di impotenza. Pochi sono in grado di elaborare autonomamente strategie di risposta all’emergenza e la maggior parte si dibatte tra il rischio di un panico isterico ed irrazionale ed una ricerca ansiosa di aiuto, di riscontri e di punti certi di riferimento.

Se la sua controparte istituzionale sarà sufficientemente autorevole e determinata, la maggior parte dei cittadini sarà disponibile ad abdicare alle proprie autonomie decisionali, a sottoporsi a privazioni e limitazioni, ad “ubbidire” alle direttive impartite.

Questo atteggiamento, una volta concretizzatosi, potrà essere di grande aiuto nella predisposizione di piani di evacuazione, di interventi sanitari di massa, di restrizione alla circolazione, di razionamento di cibi, acqua e medicinali.

Comunicare come si evolve la situazione relativamente a fatti, programmi, direttive.

L’aver conquistato la fiducia della popolazione portandola ad assumere un atteggiamento di collaborazione e di disciplina, non può essere considerato un risultato finale ed acquisito definitivamente.

Quanto può essere accettato nell’immediato manifestarsi della crisi, può essere rifiutato un momento dopo se non si chiariscono le funzionalità e le finalità delle direttive, se non si diffonde la sensazione che i sacrifici e le privazioni richieste portano a risultati concreti e contribuiscono a migliorare lo stato delle cose.

È perentorio, quindi, informare la popolazione sull’evolversi della situazione, insistendo costantemente su due fronti:

evoluzione dell’evento che ha scatenato la crisi;
risultati ottenuti con gli interventi posti in essere.

Un chiaro piano di comunicazione su questi due argomenti permetterà una più agevole accettazione delle misure adottate.

Non solo: qualora il precipitare degli eventi lo rendesse necessario, sarà più facile imporre una disciplina più ferrea e chiedere sacrifici più duri.

QUANDO COMUNICARE

In stato di crisi la regola che precede e preordina tutte le seguenti è comunicare nell’immediatezza del fatto, utilizzando tutti i mezzi disponibili in quel preciso momento.

Detto questo, la tempistica della comunicazione è condizionata dal “cosa comunicare”.

Appena un’emergenza si preannuncia o si materializza bisogna comunicare che si esiste, che ci si farà carico dei problemi connessi allo stato di crisi, come si è strutturati, come si opera.

Se sarà stata attuata una campagna di informazione preventiva, questa fase potrà essere molto “leggera”.

Se invece non si sarà provveduto per tempo e sistematicamente ad informare la popolazione sull’esistenza del servizio, sulle sue finalità e sulla sua organizzazione, bisognerà concentrare in

questi momenti anche questo ulteriore sforzo di comunicazione.

Appena si conoscono i primi fatti, confortati da riscontri e dalla certezza delle fonti, bisogna comunicare cosa è accaduto e cosa sta accadendo.

In questa fase non bisogna preoccuparsi se le notizie che sarà possibile diffondere sono scarse: quel che si sa va comunicato immediatamente.

Ritardare una comunicazione in funzione di una maggiore completezza è sempre un errore.

Meglio un susseguirsi di comunicazioni scarse ma tempestive che una sola comunicazione completa ma tardiva.

Appena si è delineato un primo piano di intervento esso va pubblicizzato in tutti i modi possibili.

In questo caso la tempestività di comunicazione non è prioritaria rispetto alla completezza.

Un piano di intervento deve apparire subito come credibile e non discutibile.

Meglio diffondere il piano alcune ore dopo che essere costretti a smentirlo a breve termine.

In fasi successive si possono comunicare evoluzioni del piano, migliori focalizzazioni, ma non si può cancellare il precedente e sostituirlo con uno nuovo: in questo caso perderebbe di credibilità tutta la struttura preposta alla protezione civile e qualunque “magia” di comunicazione non sarebbe in grado di recuperare il terreno perduto.

Il piano di intervento è il fulcro intorno al quale ruotano:

- *la credibilità di chi opera;*
- *i comportamenti e le attese della popolazione;*
- *la collaborazione di tutti i soggetti che possono offrire un contributo determinante in una situazione di crisi.*

Quando esiste un piano di intervento ed è ampiamente conosciuto, chiunque può inserirvisi adeguando ad esso i propri comportamenti.

Quando non esiste, o non è conosciuto, chiunque, singolo cittadino o gruppo sociale, si sente autorizzato ad operare in proprio, secondo direttive individuali e spontanee, quasi sempre in contrasto con quelle attuate dall'organizzazione centrale.

Appena la macchina organizzativa è funzionante bisogna comunicare le direttive alla popolazione.

Anche in questo caso la tempestività è meno importante rispetto alla definizione della comunicazione.

Se la macchina organizzativa, per le cause più disparate, necessita di tempi più lunghi per comunicare direttive certe alla popolazione, direttive che non debbano essere smentite 12 o 24 ore dopo, meglio attendere e comunicare unicamente un orario in cui prevedibilmente queste comunicazioni verranno diffuse.

Questo espediente produrrà alcuni effetti positivi:

- *non darà alla popolazione l'impressione di essere abbandonata a se stessa;*
- *permetterà di elaborare le direttive con maggiore calma;*
- *produrrà uno stato di attesa della comunicazione che si risolverà in una maggiore attenzione e partecipazione di tutti i soggetti interessati.*

Man mano che si verificano evoluzioni e cambiamenti, relativamente ai fatti (evoluzione delle cause che hanno portato alla crisi), al piano di intervento, alle direttive alla popolazione essi vanno comunicati tempestivamente, ma mai in un susseguirsi frenetico.

Se le prime fasi della comunicazione sono state gestite correttamente e sono stati sventati i pericoli di panico, i flussi informativi possono rallentarsi e seguire un corso normale, assimilabile allo schema temporale attuato generalmente dai mass media ed usuale per i cittadini, ovvero:

Mattina (tra le 7.00 e le 9.00)
Pomeriggio (tra le 12.30 e le 14.30)
Sera (tra le 19.00 e le 21.00)

Se non ci sono novità, ma l'emergenza non può essere considerata conclusa, bisogna comunque continuare a mantenere viva l'attenzione della popolazione e dei mass media.
In questo caso, potranno essere utili periodici approfondimenti sugli effetti del piano di intervento, accompagnati da interventi di esperti e consulenti che permettano di approfondire gli argomenti solo accennati nelle fasi di vera emergenza, chiarire meglio quanto accaduto e le cause che lo hanno determinato, delineare i possibili scenari futuri.

COME COMUNICARE

La comunicazione specifica in caso di emergenza deve essere sviluppata in due tipologie di intervento:

la comunicazione interna, che prevede tutti i tipi di comunicazione operativa da attuare all'interno del sistema di soccorso (strutture operative e componenti del servizio);
la comunicazione esterna, che prevede tutti i tipi di comunicazione da trasferire alla popolazione in stato di emergenza.

In entrambi i casi è fondamentale il coordinamento tra autorità, mondo scientifico e mezzi di informazione, ma nel caso della comunicazione esterna diventa indispensabile:

- *individuare un responsabile della comunicazione, sia a livello di Comune, sia di Prefettura che di Dipartimento di Protezione Civile;*
- *individuare le risorse umane da affiancare al responsabile della comunicazione;*
- *mettere a punto una serie di programmi informativi per chi deve comunicare, con un breve training riservato ai rapporti con i mezzi di informazione;*
- *far partecipare a training e a corsi di formazione specialistici il responsabile della comunicazione;*
- *organizzare simulazioni ed esercitazioni;*
- *predisporre l'organizzazione e la pianificazione degli strumenti e delle risorse necessarie a fronteggiare un evento calamitoso.*

Bisogna tener sempre presente che sia la comunicazione interna che quella esterna devono essere coerenti con le fasi previste nel Piano di Emergenza:

attenzione
preallarme
allarme
attesa
durante l'evento
dopo l'evento

La comunicazione è necessaria in ogni fase, anche se nello stato di crisi ha il suo momento di maggior e più repentina utilità.

Non esiste uno schema di comunicazione precostituito e l'utilità di un manuale è di dare le linee guida, senza imporre per forza uno schema rigido.

Comunicare non è come guidare un'auto o utilizzare un computer, dove bisogna procedere con gesti e modalità precise, perché in caso contrario non si può procedere nel percorso o nel lavoro.

Comunicare vuol dire, principalmente, trasmettere ad altri alcune informazioni intorno a un fatto e chi, di volta in volta, ha la responsabilità della comunicazione, dovrà adattare alla propria personalità, al proprio carattere e alla propria preparazione culturale le modalità che sentirà più congeniali.

È indispensabile comunque riuscire a programmare alcune azioni e alcune procedure per poter ridurre l'entità del danno durante un evento calamitoso, gestendo al meglio, nel limite del possibile, la comunicazione.

In fase di programmazione risulta necessario, sia a livello locale che nazionale:

avere nominato

- *il responsabile della comunicazione;*
- *una task force (comitato di crisi) di consulenti esterni specialistici (psicologo, giornalista, esperto di comunicazione, esperto scientifico) che sia sempre reperibile.*

aver individuato

- *materiali e attrezzature per allestire una ala stampa*

avvalersi di un unico portavoce

fornire

- *disponibilità*
- *trasparenza*

aver predisposto

- *le mailing list di tutti i media locali e dei principali media nazionali;*
- *le schede tecniche degli strumenti di comunicazione;*
- *la documentazione necessaria*

poter attingere

- *a dati;*
- *a cifre;*
- *a informazioni.*

In fase operativa, il “come comunicare” è condizionato da alcuni punti fermi dai quali non si può prescindere:

rapidità

chi comunica in situazione di crisi deve informare chi è interessato e coinvolto nel problema, nei tempi più brevi possibili.

precisione

è *inutile* perdersi in dettagli poco importanti, per esempio parlare della reazione incontrollata di una piccola parte della popolazione, quando la comunità si è comportata, in generale, in maniera corretta;

è *inutile* dare troppi dati tecnici;

è *inutile* prendere la strada del patetico e del drammatico quando questo serve solo a rendere il quadro generale più cupo.

capacità di diffusione con i mezzi più consoni

è *inutile* insistere con una televisione o un giornale nazionale quando il fatto è solo di interesse locale e si perderebbe nel grande mare delle notizie rivolte a un territorio più ampio.

In caso di una comunicazione scritta, sono sufficienti alcune righe;
se si comunica a voce poche parole sono più efficaci di un lungo discorso.

Bisogna comunque sempre:

specificare il luogo con precisione;

specificare il tipo di calamità;

dare notizie sullo stato delle abitazioni e sulle persone;

specificare la situazione dei soccorsi.

Tutte le comunicazioni devono essere spersonalizzate

Non si deve mai dire: “Io ho visto, io ho sentito, io credo, a mio parere”

Si deve invece dire: “È accaduto, appare che, sembra che sia, alla luce dei fatti è”.

Al di là dei concetti generali fin qui espressi, la forma della comunicazione è fortemente condizionata dallo status di chi la deve ricevere.

Se il destinatario non conosce nulla di quanto sta accadendo (fase di pre-allarme o primo allarme), si dovrà operare in una situazione di **comunicazione inattesa**.

In questo caso, chi gestisce la comunicazione dovrà privilegiare gli elementi capaci di catturare l'attenzione di un pubblico indifferenziato (ma anche la prima attenzione dei media), ricorrendo alle tecniche di comunicazione tipiche della pubblicità, quali suoni inusuali, parole chiave di allerta, colori di forte contrasto, titoli ad effetto, segni grafici di attenzione, ecc.

Catturata l'attenzione del fruitore, però, i toni dovranno rientrare nei canoni di una comunicazione di servizio, seria, stringata ed autorevole.

Superata la fase di prima diffusione delle notizie si passa ad una situazione di **comunicazione attesa**.

I potenziali fruitori della comunicazione sanno cosa sta avvenendo e attendono di essere informati sulle evoluzioni, i provvedimenti, le direttive.

In questa fase non è necessario attuare tecniche di cattura dell'attenzione ed il flusso delle informazioni può essere canalizzato secondo sequenze logiche, badando di facilitarne la fruizione concentrando per aree tutte le comunicazioni di analoga tipologia:

i fatti

i programmi

le direttive

le comunicazioni di servizio

Quando gli eventi coinvolgono maggiormente la popolazione e le direttive impartite necessitano di continue fasi di aggiornamento, a ciascuna delle quali dovranno corrispondere azioni o privazioni per i cittadini, interviene una situazione di **comunicazione pretesa**.

In questa fase, qualunque formalismo diventa inutile, qualunque media è utile, la tempestività deve prevalere sulla forma.

In ambito di “comunicazione pretesa” è determinante

la chiarezza;

la sintesi;

la determinazione;

la perentorietà;

l'inequivocabilità;

la spersonalizzazione.

Chi riceve una comunicazione pretesa deve ricevere un messaggio che non lo metta nella condizione di:

- avere dubbi;*
- interpretare;*
- farsi una opinione personale;*
- prendere decisioni autonome.*

Solo se si verificheranno queste condizioni questa fase della comunicazione sarà efficace e porterà a risultati concreti e positivi nell'evoluzione e nella soluzione della crisi.

Organizzazione preventiva in funzione di comunicazione in stato di crisi

A) RISORSE UMANE

RISORSE UMANE FISSE

Le situazioni di crisi si presentano improvvise e richiedono risposte immediate, anche in termini di comunicazione. L'urgenza e la concitazione del momento non permettono di "organizzarsi".

Per questa ragione, e per quanto possibile, l'organizzazione deve essere preesistente all'emergenza, in maniera tale che alcuni soggetti siano sempre pronti ad intervenire ed operare conoscendo a priori:

- le proprie funzioni;*
- i propri compiti;*
- gli ambiti in cui debbono e possono intervenire;*
- i limiti della propria azione autonoma;*
- i referenti a monte della propria azione;*
- i referenti a valle della propria azione.*

Il numero minimo di soggetti cui delegare a priori le attività di comunicazione in emergenza è due:
un responsabile
un vicario.

Per entrambi dovranno essere definite chiaramente a priori:

- competenze tecniche (cosa fare direttamente, cosa delegare ad altri);*
- procedure d'intervento tecnico (chi fa cosa);*
- procedure decisionali (chi decide cosa).*

Ad essi deve essere delegata preventivamente:

- la responsabilità dell'efficienza, della gestione e della manutenzione delle dotazioni tecniche poste nella disponibilità della struttura di comunicazione;*
- la gestione ed il controllo dei locali e delle attrezzature che, in situazione di crisi, saranno destinati alla struttura di comunicazione;*
- la gestione e l'aggiornamento del materiale di documentazione (mailing list, database, schede collaboratori interni ed esterni, ecc.) necessario in situazione di crisi.*

Il semplice incarico, pur seguito da un training specifico, non è sufficiente a garantire l'immediatezza e l'efficienza dell'azione nel momento dell'emergenza.

Sarà bene, quindi, attivare periodiche esercitazioni ed azioni di controllo e test, concepite in modo tale che vengano attivate e messe alla prova non solo le persone e le attrezzature, ma anche le loro connessioni interne ed esterne nonché, e non per ultimo, l'affiatamento.

Sarà poi buona regola coinvolgere abitualmente le stesse persone ogni volta che nell'ambito di un'Amministrazione (Comune, Prefettura o Dipartimento) si pongano problemi di comunicazione, seppur non connessi a problemi relativi alla protezione civile.

È perentorio che i funzionari delegati a queste attività siano vincolati ad una costante reperibilità.

RISORSE UMANE ATTIVABILI IN CASO DI NECESSITÀ

Alle fasi di creazione del messaggio e strutturazione della comunicazione devono necessariamente seguire quelle di diffusione della comunicazione.

Nella maggior parte dei casi queste attività non possono essere svolte internamente alla struttura dell'Amministrazione. Sarà, quindi, necessario verificare preventivamente sul territorio la disponibilità di strutture di servizio e di volontariato che, all'occorrenza, possano essere incaricate di svolgere le necessarie attività operative.

In genere, i compiti delegati a queste persone non richiedono particolari competenze tecniche.

Sono necessari, invece:

- *buona struttura fisica;*
- *predisposizione al lavoro di gruppo;*
- *forte senso di appartenenza sociale.*

Nel caso delle strutture operative attivabili in caso di necessità, non sarà necessario stipulare convenzioni ed attivare periodiche azioni di vivacizzazione del rapporto.

Sarà sufficiente un primo contatto preliminare nell'ambito del quale i funzionari preposti alla struttura di comunicazione acquisiscano i dati relativi alla persona o all'organizzazione incaricabile e periodici contatti telefonici per la verifica e l'aggiornamento dei dati stessi.

B) LOGISTICA

LUOGHI

È importante che lo spazio fisico in cui dovrà operare chi gestirà la comunicazione in situazioni di crisi sia individuato a priori ed attrezzato per quello scopo, anche se nella routine lo stesso spazio verrà utilizzato per altre finalità (sarebbe bene, comunque, che nello stesso luogo fossero abitualmente concentrate attività affini a quelle da svolgersi in emergenza).

E', comunque, perentorio che:

- *I locali siano contigui a quelli occupati da coloro che hanno le responsabilità decisionali ed assumeranno la direzione delle attività di emergenza (sala operativa).*
- *Chi opera abitualmente in quei locali abbia ben chiaro che in emergenza li dovrà abbandonare all'improvviso e cederli nella totale disponibilità a chi si occupa della comunicazione.*
- *Che nell'ambito di quegli spazi vi siano armadi e mobili con serrature in cui vengono custodite esclusivamente le attrezzature, gli accessori e le documentazioni necessarie nell'emergenza.*

DOTAZIONI TECNICHE

Le dotazioni standard di qualunque amministrazione ben organizzata sarebbero, di regola, le stesse necessarie per una unità preposta alla comunicazione in stato di crisi. In emergenza, però, scattano meccanismi di urgenza che non permettono di coordinare e condividere le attrezzature con altri uffici.

Di conseguenza, le attrezzature necessarie possono essere utilizzate, in tempi normali, solo da personale ed uffici cui è ben chiaro che dovranno rinunciare a servirsene all'improvviso e totalmente per un periodo indefinito.

La dotazione base di una unità che dovrà attivarsi per gestire la comunicazione in situazioni di crisi sarà composta da:

Una macchina da scrivere tradizionale (non elettrica) di ridotte dimensioni.

Un computer con le seguenti caratteristiche:

Portatile, in grado di funzionare sia a rete che a batteria

Sistema operativo molto diffuso (come Windows 95)

Display a colori non inferiore a 12"

Processore dell'ultima generazione

Hard Disk non inferiore ad 1,4 Gb

Memoria Ram non inferiore a 32 Mb

Lettore di CD-Rom

Alloggiamento per schede PCMCIA

Una stampante laser con velocità di stampa non inferiore a 6 PPM.

Una stampante InkJet a colori con buona qualità di stampa.

Una stampante InkJet di ridotte dimensioni in grado di funzionare anche a batteria.

Uno scanner di fascia entry.

Un apparecchio fax (meglio se a carta comune).

Una scheda fax-modem PCMCIA in grado di connettere il computer sia alla rete telefonica fissa che a telefoni cellulari.

Una linea telefonica fissa.

Una linea telefonica fissa dedicata al fax.

Un numero verde.

Un telefono cellulare.

Un registratore a cassette di buona qualità in grado di funzionare a batteria.

Il seguente software:

Una suite "office" (Microsoft, Lotus, Corel: programma di scrittura + foglio elettronico + database + programma grafico)

Un programma di comunicazione (fax+dati)

Un programma di posta elettronica

Un browser Internet

Un programma di elaborazione grafica delle immagini

Un programma di conversione dei file (da programma a programma nell'ambito dello stesso sistema operativo, da sistema a sistema).

Il seguente corredo di accessori:

Floppy disk vergini

Cassette audio vergini

Batterie ricaricabili supplementari per tutte le apparecchiature

Cavi di prolunga ed adattatori per prese di corrente elettrica e prese auto a 12 volt

Cavi di prolunga ed adattatori per linea telefonica

Un trasformatore da DC 220 Volt a AC 12 Volt

Un trasformatore da AC 12 Volt a DC 220 volt

Un piccolo generatore di corrente (modelli da campeggio)

Set di cavi ed adattatori per porte computer

Set di borse rigide ermetiche ed a prova d'urto in grado di contenere tutti i materiali in dotazione.

Nella scelta delle dotazioni si dovranno **sempre privilegiare le marche ed i modelli più diffusi** in modo da garantirsi sempre e comunque una facile compatibilità ed intercambiabilità.

All'acquisizione delle dotazioni sopra elencate, che dovrebbero essere nella costante e totale disponibilità dello staff preposto alla comunicazione in emergenza, si devono **aggiungere convenzioni con fornitori esterni** dotati di apparecchiature più complesse che possano essere in grado di attivarsi appena richiesto.

È necessario garantirsi preventivamente la disponibilità di:

Apparati mobili di riproduzione ed amplificazione sonora.

*Stampatori specializzati nella produzione di manifesti.
Centri stampa specializzati nella produzione di volantini.*

SALA STAMPA

La sala stampa è, prima di tutto, un luogo di accoglienza dei giornalisti.

La sala stampa deve assolvere le seguenti funzioni fondamentali:

Offrire uno spazio e delle strutture che permettano ai giornalisti di effettuare al meglio il proprio lavoro.

Permettere ai giornalisti di lavorare con un minimo di tranquillità e di riservatezza.

Permettere ai giornalisti di scambiare idee ed informazioni tra loro.

Permettere ai responsabili delle operazioni di emergenza di dialogare con i giornalisti con la necessaria tranquillità e riservatezza.

Permettere ai giornalisti di comunicare agevolmente con le testate di cui sono corrispondenti.

Offrire un livello minimo di comfort (caffè, acqua minerale fresca, soft-drink, succhi di frutta, biscotteria dolce e salata, ecc.).

Essere accessibile, sorvegliata ed assistita 24 ore su 24.

La sala stampa dovrà essere allestita in un locale rigorosamente separato (fisicamente, visivamente ed auditivamente), da quello in cui si dirigono e coordinano le attività di emergenza.

L'accesso alla sala stampa dovrà essere riservato esclusivamente ai giornalisti ed alle persone incaricate (o abilitate) a dialogare con loro.

Allo scopo sarebbe bene preparare preventivamente dei badge personalizzabili da compilare e consegnare nel momento dell'accredito.

Attrezzature della sala stampa

L'imperativo categorico di qualunque sala stampa è quello di essere funzionale. Questo vuol dire che le dotazioni tecniche e la disponibilità degli spazi prende il sopravvento sui fattori estetici e d'immagine.

Dotazioni di base:

Tavoli da lavoro (non servono scrivanie o cassettiere)

Sedie comode.

Tavolo da riunioni.

Tavolo o mobile basso ove collocare comunicati stampa e materiale di documentazione sul territorio.

Bacheca in cui affiggere comunicazioni ad personam per i giornalisti.

Bacheca in cui affiggere comunicazioni relative allo stato di crisi ed alla sua evoluzione.

Postazioni telefoniche sufficientemente distanziate e/o privatizzate (es.: separate l'una dall'altra da pannelli).

Un fax con linea telefonica dedicata.

Una fotocopiatrice.

Alcune macchine da scrivere tradizionali.

Una o più postazioni computer con possibilità di connessione ad Internet.

Stampante collegata al computer.

Apparecchio radio in grado di captare le reti nazionali e locali.

Apparecchio Tv in grado di captare le reti nazionali e locali ed il televideo.

Sufficiente dotazione di materiali di consumo;

Dotazioni accessorie

Angolo di ristoro con disponibilità di bevande fredde e calde, stoviglie a perdere, tovaglioli di carta, tovaglette igieniche, ecc.

Poltrone comode.

Armadietti con serratura in cui i giornalisti possano riporre con tranquillità documentazione, borse

e piccoli bagagli.

C) STRUMENTI

Quando c'è una situazione di crisi, chi ha la responsabilità della comunicazione deve cercare di avere a propria disposizione tutte le leve e gli strumenti che possono essere di aiuto, in momenti che, come è noto, non permettono di programmare e di riflettere troppo.

È pertanto estremamente importante avere ben chiaro come bisogna procedere e vale la pena ribadirlo ancora una volta:

- *bisogna avere a portata di mano i nominativi dei giornalisti della carta stampata, delle radio e delle televisioni;*
- *bisogna scrivere velocemente un testo breve, chiaro, semplice, che potrà poi essere utilizzato sotto varie forme, sia per la stampa sia per la radio, potrà essere adattato su volantini o spazi acquistati su un quotidiano.*

Il testo di base è fondamentale perché ha il compito di far capire “agli altri” che cosa è accaduto. In questo caso è utile per chi gestisce la comunicazione fare un paio di esercizi:

- guardando da una finestra quello che si vede all'esterno, si scruta con attenzione quello che presenta il “panorama”.

Poi, si rientra e si incomincia a descrivere a voce ciò che si è visto.

Dopo alcuni minuti, si trascrive su un foglio di carta la descrizione fatta oralmente.

Si nota subito un dettaglio: è normalmente più facile raccontare a voce che scrivere, anche se le cose e i fatti da raccontare sono gli stessi.

- prendere una foto tratta da un giornale, guardarla con attenzione, poi anche questa volta si fa la descrizione a voce e, dopo alcuni minuti, si passa alla descrizione scritta. Si noterà anche in questo caso che la “prova” scritta è più difficile di quella orale.

Esercitarsi con queste due semplici prove risulta in poco tempo, molto utile, perché abitua ad osservare e a registrare conseguentemente ciò che sta accadendo intorno a noi.

Tutti gli strumenti di comunicazione, come scriviamo sopra, partono comunque da una base comune, anche se ogni strumento ha poi una sua forma che lo differenzia dall'altro.

Vediamo di analizzare in dettaglio le differenze di struttura tra uno strumento e l'altro.

COMUNICATO STAMPA

Il comunicato stampa deve avere uno stile asciutto, scarno, finalizzato agli aspetti tecnici dell'informazione, particolarmente nella **prima parte (6/8 righe)**, dove viene descritto il fatto, l'accaduto, ove possibile supportando le affermazioni con la citazione delle fonti, e senza l'aggiunta di commenti.

Nella **seconda parte (8/12 righe)** si approfondiscono i dettagli, si può dare spazio alle spiegazioni, si delineano sommariamente (ma con dati precisi) i provvedimenti adottati. Qualora funzionale alla comunicazione, si possono citare gli eventi analoghi verificatisi in precedenza.

Elenchiamo per maggior chiarezza i principi base da tener presente nell'impostazione di un comunicato stampa da redarre in situazione di crisi.

Principi per la stesura di un comunicato stampa

Far precedere il testo del comunicato dal nominativo del soggetto che diffonde il comunicato.

Scrivere in modo leggibile (computer o macchina da scrivere), soprattutto i numeri e i nomi.

Maggior spazio possibile tra le righe.

Formulare quanto si intende con frasi brevi, semplici.

Nessuna abbreviazione senza avere una prima volta spiegato di che cosa si tratta (la prima volta

usare il termine completo).

Le cose più importanti vanno dette all'inizio (come quando si racconta una novità a qualcuno).

Le prime 5/6 righe sono da dedicarsi alla descrizione del fatto.

La seconda parte è da dedicarsi alle spiegazioni.

Rispettare i 7 principi (non necessariamente in quest'ordine): chi, che cosa, come, dove, perché, quando, quale fonte.

Non riempire il foglio fino al margine. A sinistra lasciare liberi almeno 5 cm. Di margine per i dati tecnici della tipografia e della redazione. Per ogni riga 40/50 battute (lettere e spazi).

Riempire, in ogni caso, soltanto una facciata del foglio.

Le correzioni devono essere evidenti: non tracciare ad esempio un numero sopra ad un altro.

In caso di comunicato stampa lungo, suddividere l'articolo in capoversi; inserire titoli intermedi.

Fare una copia e conservarla almeno fino al termine della crisi (se negli articoli comparsi sulla stampa risultassero degli errori, che distorcono il senso del comunicato stampa, sulla base del manoscritto la fonte dell'errore è subito rilevabile).

Rileggere attentamente il testo intero una volta finito.

Specificare al termine del testo in modo ben visibile, il luogo, la data e il numero progressivo del comunicato.

Non dimenticare di scrivere nome e recapiti dell'autore.

COMUNICATO STAMPA 1

Straripamento del Borallo

L'ondata di maltempo che ha investito Manoli ha causato lo straripamento del fiume Borallo che ha rotto gli argini in località Cordanana causando l'allagamento di oltre 200 ettari e delle zone abitate a monte della zona Staffieri.

L'ondata di piena ha causato la morte di due persone, travolte con la loro auto mentre percorrevano la strada che costeggia il Borallo in località Furlo, mentre altre due persone risultano ancora disperse.

Per quanto concerne l'erogazione dei servizi essenziali, si segnala che:

- L'ENEL ha provveduto al ripristino di gran parte delle linee elettriche. L'energia manca attualmente al 40% della popolazione, ma la situazione dovrebbe tornare alla normalità in tarda serata.
- L'ANAS sta predisponendo un percorso alternativo per l'ingresso a Manoli utilizzando una strada consortile a monte della località Cardana.
- L'erogazione dell'acqua è interrotta solo nelle zone più basse ancora allagate e la fornitura è assicurata temporaneamente mediante 10 autobotti che stazionano in Piazza Morazzi ed in Largo Vaccari.

Nel corso della giornata sono stati impiegati nelle operazioni di soccorso oltre 500 uomini, il cui operato è stato favorito da un generale miglioramento della situazione meteorologica.

Le previsioni indicano per domani un tempo ancora perturbato, ma con un livello di precipitazioni contenuto che non dovrebbe contribuire ad aggravare ulteriormente la situazione.

Modello di comunicato stampa

MESSAGGIO AUDIO

Il testo di un messaggio audio deve essere molto stringato ed avvalersi di elementi in grado di catturare immediatamente l'attenzione della popolazione.

Nel messaggio audio possono coesistere differenti elementi inerenti la comunicazione quali:

- *i fatti*
- *i provvedimenti*
- *le direttive*

Nella redazione di un messaggio audio non bisogna aver paura di ripetersi o reiterare alcuni concetti, in quanto la comunicazione vocale, per sua stessa natura, non può essere riletta nel tempo, come avviene per quella cartacea, ma esiste solo nel momento in cui viene espressa.

I contenuti dei messaggi audio possono essere calibrati ad hoc a seconda delle zone in cui verranno diffusi.

(Suono di allerta)

Attenzione! Attenzione!

Il torrente Borallo ha rotto gli argini in località Cordana.

Nei quartieri a valle di Cordana la situazione è sotto controllo.

Per precauzione, comunque, si invitano i cittadini a salire ai primi piani della propria abitazione.

(PAUSA)

(Suono di allerta)

Attenzione! Attenzione!

Il torrente Borallo ha rotto gli argini il località Cordana.

Per segnalare situazioni di pericolo o richiedere soccorsi chiamare il numero verde 1678-9090.

(PAUSA)

(Suono di allerta)

Attenzione! Attenzione!

Il torrente Borallo ha rotto gli argini il località Cordana.

I quartieri Staffieri, Brigate e Foglia non corrono alcun pericolo.

Solo al fine di facilitare le azioni di pronto intervento è indispensabile ridurre la circolazione dei mezzi privati al minimo indispensabile.

(Suono di allerta)

Attenzione! Attenzione!

Il torrente Borallo ha rotto gli argini in località Cordana.

Le zone più basse sono allagate.

Per disposizione del Comune è vietata la circolazione dei mezzi privati a monte della zona Staffieri.

(PAUSA)

(Suono di allerta)

Attenzione! Attenzione!

Il torrente Borallo ha rotto gli argini il località Cordana.

Per facilitare l'opera di soccorso alle zone colpite, il

Comune invita la popolazione a non circolare e lasciare sgombrare le strade nelle zone adiacenti.

(PAUSA)

(Suono di allerta)

Attenzione! Attenzione!

Il torrente Borallo ha rotto gli argini il località Cordana.

Per richiedere soccorsi e segnalare situazioni di pericolo chiamare il numero verde 1678-9090.

Modello di messaggio audio
Zona a valle dell'area alluvionata

Modello di messaggio audio
Zona circostante l'area alluvionata

VOLANTINI

L'utilizzo del volantino è determinato da esigenze di funzionalità e capillarità di diffusione.

Il volantino deve limitarsi ad enunciare i fatti e comunicare provvedimenti e direttive.

Lo stile dovrà essere telegrafico ed essenziale.

La grafica sarà scarna ed efficace (viene consegnato nelle mani della gente e non necessita di particolari elementi di attrazione emotiva).

Il volantino è uno strumento di comunicazione che può essere facilmente conservato da chi lo riceve, quindi è lo strumento ideale per comunicare numeri di telefono ed indirizzi.

La facilità di produzione dei volantini ed il loro basso costo permette facilmente di approntare edizioni differenziate a seconda delle zone di distribuzione previste.

Comune di Manoli
STRARIPAMENTO DEL BORALLO
Il torrente Borallo ha rotto gli argini in località CORDANA Le zone più basse sono allagate. E' VIETATA LA CIRCOLAZIONE dei mezzi privati a monte della zona Staffieri Per richiedere soccorsi e segnalare situazioni di pericolo chiamare il numero verde 1678-9090
Nei quartieri Alberio e Podane è temporaneamente interrotta l'erogazione dell'acqua. La DISTRIBUZIONE DI ACQUA POTABILE è garantita da un servizio di autobotti posizionate in Piazza Morazzi ed in Largo Vaccari
Comunicato n° 1 del 3 Novembre 1999, ore 15.45

Modello di volantino

MANIFESTI

I manifesti commerciali hanno ormai dimensioni non inferiori a cm 100x140.

Per comunicazioni di emergenza, però, è sufficiente limitarsi al classico formato 70x100 il quale presenta i seguenti vantaggi:

- *qualunque tipografo è in grado di stamparlo;*
- *è più facile da gestire da parte di chi dovrà curarne l'affissione;*
- *può essere affisso ovunque facilmente e non solo negli spazi predisposti per i tradizionali manifesti commerciali;*
- *può essere affisso all'interno degli edifici (condomini, scuole, uffici pubblici, ecc.) ed esposto nelle vetrine dei negozi.*

Il manifesto è stato utilizzato per secoli come strumento di comunicazione dalle pubbliche autorità alla popolazione e, soprattutto nei centri minori, svolge ancora ottimamente questa funzione.

Questa abitudine al mezzo fa sì che la popolazione gli riconosca un ruolo di servizio fortemente informativo.

Di conseguenza, lo stile di comunicazione non necessita di essere arricchito di elementi grafici emotivi: lo stile potrà essere simile a quello utilizzato per volantini, sia come linguaggio, sia come tono e contenuti.

La loro prolungata esposizione (nessuno si cura di rimuoverli dai muri una volta esaurito il loro ruolo informativo) li rende ideali per comunicare anche numeri di telefono ed indicazioni (indirizzi, pagine televideo, indirizzi internet, ecc.) dove i cittadini potranno ottenere informazioni più specifiche e dettagliate, nell'immediato e, soprattutto, quando la situazione si sarà evoluta rispetto al momento in cui è stato realizzato il manifesto stesso.

INTERNET

Chi accede ad Internet non è in una fase di comunicazione emozionale.

Sa che è accaduto qualcosa, che qualcuno se ne sta occupando, che probabilmente ci sono piani in fase di attuazione, che sono state emesse delle direttive.

Accede ad Internet di propria volontà, e lo fa in un momento in cui predomina l'atteggiamento razionale.

Quindi è alla ricerca di:

- *dati;*
- *programmi;*
- *direttive;*
- *previsioni;*
- *approfondimenti;*
- *commenti;*
- *contatti.*

Le risposte a tutte queste aspettative potranno essere distribuite in una innumerevole quantità di pagine.

La funzione della pagina di ingresso al sito dedicato all'evento di crisi (home page) sarà quella di fornire chiari ed immediati indirizzamenti (link) alle aree informative di interesse del consultatore. Ciascuna area, poi, sarà sviluppata in maniera autonoma, ed occupando gli spazi necessari per una informazione completa ed esauriente.

D) DOCUMENTAZIONE

La comunicazione in stato di crisi viene a perdere l'andamento normale dei suoi meccanismi e molti

aspetti e “passaggi” vengono lasciati alla sensibilità e alla professionalità del singolo.

È altrettanto vero però che chi ha messo a punto un’efficace comunicazione preventiva, informando i mezzi di informazione e di conseguenza la popolazione su come comportarsi, cosa fare, a chi rivolgersi in caso di crisi, ha già “risolto” una parte del suo lavoro.

Così come ha risolto una gran parte del lavoro chi ha già messo a punto le liste dei giornalisti, una lista delle testate più importanti e utili, dei radioamatori, dei consulenti e così via.

In questo modo si troverà a consultare un materiale già predisposto e dovrà solo gestire questo materiale nella maniera più consona.

Gestione della comunicazione in stato di crisi

A) CONTENUTI DELLA COMUNICAZIONE

Anche nell’ambito della comunicazione i processi decisionali dovranno ripercorrere l’iter gerarchico. Pertanto, si passerà da un rappresentante nazionale del Dipartimento, al Prefetto, al Sindaco, tenendo presente che questi soggetti potranno delegare e nominare la persona che ogni volta dovrà gestire la comunicazione.

In alcuni casi sarà il Sindaco in persona, in altri un suo portavoce.

In particolari circostanze, soprattutto nei comuni medio-piccoli, può essere utile individuare un giornalista a cui affidare la funzione di responsabile della comunicazione in stato di crisi.

In questo modo il giornalista potrebbe garantire l’apporto della sua professionalità confezionando la comunicazione direttamente nel linguaggio tecnicamente più adatto per essere immediatamente recepito dalla popolazione.

È bene sottolineare che chi gestisce la comunicazione deve avere possibilità di agire “in libertà”, deve in altre parole poter dialogare con i rappresentanti dei mezzi di informazione, senza dover ogni volta far approvare cosa deve dire, scrivere, ecc., verificando comunque e sempre, di volta in volta, che le notizie e i dati che comunica provengano da fonte ufficiale.

Quando si è individuato e si è deciso chi deve gestire la comunicazione deve essere sempre lo stesso soggetto a gestirla (responsabile della comunicazione) che a sua volta può farsi aiutare da un suo collaboratore individuato in precedenza.

In sintesi:

- Chi gestisce la comunicazione ha il compito di trasferire tutte le informazioni, siano esse di contenuto tecnico o di sensibilizzazione per la popolazione, ai mezzi di informazione (stampa, radio, televisione).
- È estremamente dannoso e fuorviante fornire versioni differenti, discordanti o contraddittorie, o di contenuto valutativo e di critica a livello personale.
- È compito del Responsabile della sala operativa addetto alla gestione della crisi o di chi per esso stabilire gli argomenti e i contenuti della comunicazione destinata alla popolazione e del responsabile della comunicazione, elaborare e trasformare tali argomenti e contenuti in messaggi-informazioni mirate, attraverso i mezzi di comunicazione più idonei.
- E’ esclusivo compito di chi gestisce la comunicazione rilasciare dichiarazioni ufficiali, mentre ogni altra dichiarazione non autorizzata emessa da altri soggetti deve essere smentita, anche perché cancella la credibilità del “Portavoce” (responsabile della comunicazione).
- In alcuni casi, soprattutto nei grandi centri, è buona cosa avere anche un responsabile della comunicazione vicario, che sappia gestire tutti gli aspetti della comunicazione, quando il titolare non è disponibile.

- Chi gestisce la comunicazione oltre a come comunicare, decide anche cosa comunicare e, in qualche caso, potrebbe essere costretto ad alcuni aggiustamenti dei fatti, nel senso che è giusto e normale raccontare i fatti come sono avvenuti, ma potrebbe essere più utile attenuare qualcosa o smussare qualcos'altro.
- Bisogna stabilire contatti stretti e continuativi con gli organi di informazione, evitando che questo rapporto sia intrattenuto da persone diverse da quelle delegate a gestire la comunicazione.
- I rappresentanti dei media devono ricevere le informazioni unicamente da chi è addetto alla comunicazione e, onde evitare che una assunzione diretta di informazioni o dettagli contribuisca a diffondere notizie parziali e fuorvianti, questo non deve mai avvenire nella sala operativa.
- Bisogna limitarsi ai fatti, avendo sempre presente che la priorità informativa va data alla descrizione dell'accaduto, alla sua "importanza" per la zona di appartenenza e per la popolazione, lo stato "di salute" delle cose e dei cittadini.

Tutto il resto:

- *approfondimenti;*
- *ragionamenti;*
- *dibattiti;*
- *senno di poi;*
- *previsioni future;*
- *intendimenti politici;*

andranno lasciati ai periodi successivi, quando saranno terminati i soccorsi, la località sarà tornata alla sua vita normale, saranno scongiurati altri pericoli imminenti.

B) COMUNICAZIONE DIRETTA

La comunicazione diretta nei confronti della popolazione, dovrà dare principalmente spazio a informazioni logistiche e sulla situazione in generale: soprattutto nei "dati" i cittadini trovano gli elementi che contribuiscono a rassicurarli e tranquillizzarli.

ALTOPARLANTI

Il più semplice, antico e rudimentale dei sistemi di comunicazione alla popolazione è quello che prevede l'uso diretto della voce.

Ha funzionato per migliaia di anni ed è stato soppiantato solo in secoli recenti da nuovi strumenti di più facile gestione da parte delle strutture pubbliche, in particolar modo manifesti e volantini.

Tuttavia, trattandosi di uno strumento di grande efficacia e di attivabilità immediata, può essere opportuno e/o necessario utilizzarlo in caso di comunicazioni di emergenza, quando la situazione di crisi sia tale da rallentare tutti gli altri strumenti a disposizione.

Il principale vantaggio della comunicazione verbale diretta consiste nella sua capacità di raggiungere chiunque sia a portata di voce, a prescindere dalla sua volontà di ricevere il messaggio. Una comunicazione verbale, opportunamente amplificata, penetra oltre i portoni, le finestre chiuse, si diffonde nelle strade adiacenti, si espande in ogni direzione, sia orizzontalmente che verticalmente.

Rispetto ai tempi in cui queste comunicazioni erano diffuse tramite banditori, oggi si registrano i seguenti vantaggi:

- Il messaggio è registrabile su nastro magnetico e può essere moltiplicato ed affidato a più unità operative garantendo la contemporanea diffusione in più aree.
- Il volume di diffusione del messaggio può essere amplificato enormemente, garantendo la copertura di aree estese.
- Gli apparati di riproduzione ed amplificazione possono essere montati su mezzi veloci (auto, fuoristrada, elicotteri) che permettono di raggiungere in tempi brevi un grande numero di cittadini negli agglomerati urbani, comunità isolate o decentrate.
- Nella creazione di messaggi verbali diretti alla popolazione bisogna tenere conto che la

comunicazione audio:

È percepita anche se non richiesta.

Ha una sequenza unicamente temporale.

Ha una dimensione (durata) ignota a chi la percepisce.

In funzione di queste caratteristiche intrinseche, un messaggio audio dovrà:

Concentrare all'inizio gli elementi in grado di catturare l'attenzione dei cittadini (la comunicazione non può essere scorsa avanti-indietro a piacimento come quella su supporto cartaceo).

Essere costruito in modo schematico.

Fornire le informazioni in una sequenza logica.

Utilizzare un linguaggio semplice, preciso e perentorio.

Essere e proporsi come messaggio breve.

Reiterare gli elementi in grado di catturare l'attenzione dei cittadini.

L'elevato tono della diffusione, se da un lato permette di raggiungere meglio cittadini lontani o distratti, dall'altro può essere elemento di disturbo fisico e impedimento ad una corretta fruizione auditiva.

Di fatto, un fruitore attento ha necessità di livelli audio molto più bassi di uno disattento.

Per questa ragione, è consigliabile:

Non eccedere nell'uso di elevati livelli audio.

Limitarli alla funzione di cattura dell'attenzione all'inizio e periodicamente nel corso del messaggio.

Diffondere ad elevati livelli solo parole chiave brevi, abitualmente reiterate e facilmente intellegibili a qualunque livello sonoro (Attenzione! Attenzione!).

Elementi sonori immediatamente assimilabili a condizioni di emergenza (sirene, sequenze di toni acuti, ecc.).

MANIFESTI

L'affissione di manifesti è tuttora uno dei mezzi più utilizzati dalle amministrazioni locali per comunicare direttamente con i cittadini.

In situazioni di crisi, l'utilizzo dei manifesti presenta i seguenti vantaggi:

Sono realizzabili in tempi brevi.

Sono realizzabili in quantità commisurabili alle esigenze di comunicazione.

Possono essere affissi capillarmente in tutto l'ambito urbano.

Possono essere affissi contemporaneamente in zone diverse.

Possono essere affissi selettivamente, concentrando la comunicazione in zone specifiche.

Possono essere sostituiti con facilità diffondendo messaggi correlati all'evolversi della situazione.

Il messaggio che diffondono è standardizzato ed unitario.

Il tono della comunicazione è deciso a priori e svincolato da fattori emotivi contingenti.

Parimenti, il loro utilizzo presenta dei limiti oggettivi:

Sono adatti prevalentemente ad una comunicazione circoscritta all'ambito urbano.

Comunicano solo con la popolazione circolante al di fuori dell'ambito domestico

Richiedono la fruizione attiva dei cittadini.

Nella creazione di manifesti diretti alla popolazione bisogna tenere conto che la comunicazione visiva statica:

è percepita compiutamente solo se il fruitore decide di recepirla;

ha una sequenza unicamente spaziale;

può essere veicolata solo da supporti di dimensioni fisiche standard e precostituite.

In funzione di queste caratteristiche intrinseche, il messaggio veicolato tramite un manifesto dovrà:
Contenere elementi grafico-verbali in grado di catturare l'attenzione dei cittadini.
Essere estremamente sintetico.
Utilizzare un linguaggio semplice, preciso e perentorio.
Sostituire le sequenze logiche del linguaggio verbale con sequenze visive o spaziali.
Dare ordine alle informazioni, dividendo lo spazio per aree omogenee di comunicazione (cosa fare, chi contattare, ecc.).

VOLANTINI

L'utilizzo di volantini, efficacemente impiegati in ambito commerciale, sindacale ed elettorale, non è proprio delle amministrazioni pubbliche. In situazioni di crisi, però, questo mezzo deve essere tenuto in considerazione per le sue caratteristiche di efficacia e praticità. In particolare, i volantini presentano i seguenti vantaggi:

Non necessitano di particolari attrezzature tecniche per essere prodotti (la stampa può essere avviata anche utilizzando una normale fotocopiatrice).

Sono realizzabili in tempi brevissimi.

Sono realizzabili in quantità commisurabili alle esigenze di comunicazione.

Possono essere diffusi capillarmente in tutto l'ambito urbano.

Possono essere affissi contemporaneamente in zone diverse.

Possono essere diffusi selettivamente, concentrando la comunicazione in zone specifiche.

Possono essere distribuiti in modo mirato (ad personam) ma anche tramite lancio da mezzi in movimento (moto, auto, elicotteri, aerei).

Possono essere distribuiti in ondate successive diffondendo messaggi correlati all'evolversi della situazione.

Non attendono di essere visti ma possono essere distribuiti dove si concentra il passaggio dei cittadini.

Possono essere diffusi porta a porta e tramite le cassette postali.

Benché necessitino di una partecipazione attiva del fruitore, la "pressione" umana di chi li distribuisce obbliga ad una concentrazione di attenzione.

Il messaggio che diffondono è standardizzato ed unitario.

Il tono della comunicazione è deciso a priori e svincolato fattori emotivi contingenti.

Come nel caso dei manifesti, nella creazione di volantini diretti alla popolazione bisogna tenere conto che la comunicazione visiva statica:

è percepita compiutamente solo se il fruitore decide di recepirla;

ha una sequenza unicamente spaziale;

può essere veicolata solo da supporti di dimensioni fisiche standard e precostituite.

In funzione di queste caratteristiche intrinseche, il messaggio veicolato tramite un volantino dovrà:
Contenere elementi grafico-verbali in grado di catturare l'attenzione dei cittadini.

Essere estremamente sintetico.

Utilizzare un linguaggio semplice, preciso e perentorio.

Sostituire le sequenze logiche del linguaggio verbale con sequenze visive o spaziali

Dare ordine alle informazioni, dividendo lo spazio per aree omogenee di comunicazione (cosa fare, chi contattare, ecc.).

Va ricordato che, diversamente dal manifesto, il volantino approda nelle mani del destinatario della comunicazione e può essere conservato finché non ne decadrà l'utilità.

Per questa ragione, fatte salve le indicazioni sopra riportate, il volantino potrà essere utilizzato meglio del manifesto per:

Fornire istruzioni dettagliate e complesse.

*Fornire sequenze di numeri telefonici di emergenza.
Fornire indirizzi di centri di assistenza.
Diffondere mappe, percorsi stradali, ecc.*

TELEVIDEO

Televideo è un sistema di diffusione di comunicazione scritta attraverso il sistema televisivo. La Rai ha concentrato sul televideo della Terza Rete le informazioni di carattere locale. Parallelamente Mediaset e la maggior parte delle emittenti locali si sono dotate di un proprio sistema di televideo (Il Dipartimento della Protezione Civile è presente sulle pagine 760 e seguenti del teletext Mediavideo di Mediaset).

L'accesso a questi mezzi di informazione può avvenire in due modi diversi:

Richiedendone la collaborazione e la disponibilità di spazi nel momento dell'emergenza.

Acquistando in pianta stabile degli spazi che saranno utilizzati abitualmente per fornire informazioni di routine, ed in emergenza per comunicare con la popolazione in merito agli eventi contingenti.

Qualunque sia l'ipotesi di partenza, la comunicazione Televideo in situazioni di crisi dovrà tenere conto delle caratteristiche peculiari del mezzo:

Televideo diffonde solo comunicazione scritta.

Il numero delle parole inseribili in ogni pagina è limitato (massimo 400 caratteri).

Il numero delle pagine dedicabili ad una comunicazione deve essere limitato.

Si tratta di una comunicazione scritta in cui i tempi di lettura della pagina sono decisi da chi emette la comunicazione, senza nessuna possibilità di intervento da parte del fruitore.

Chi volesse rileggere una pagina deve attendere che ruoti l'intero ciclo di pagine dedicate all'argomento.

Di contro, l'atteggiamento di chi acquisisce informazioni tramite Televideo, è ben diverso rispetto ai casi di comunicazione a mezzo altoparlanti, manifesti e volantini. Infatti, chi accede a Televideo: *Vuole essere informato ed è quindi un fruitore attivo.*

Ha scelto uno strumento informativo che sa manovrare e di cui conosce il funzionamento.

Conosce i limiti dello stesso e non si aspetta di più di quanto può fornirgli.

Nonostante non possa far altro che fruire passivamente le notizie, vive il rapporto di comunicazione come un rapporto interpersonale (è lui che lo vuole, è lui che lo attiva, è lui che gestisce la sequenza ed il flusso delle informazioni).

In funzione di queste caratteristiche, il messaggio veicolato tramite Televideo dovrà:

Essere estremamente sintetico.

Essere estremamente funzionale (fornire dati, indicazioni, numeri di telefono, indirizzi, orari).

Essere frammentato in unità di poche pagine (in modo che il fruitore possa dirigersi immediatamente alle pagine di suo interesse specifico).

Essere indicizzato con chiarezza.

Reiterare in ogni pagina messaggi importanti (l'argomento generale, chi invia la comunicazione, un numero verde, ecc.).

Essere aggiornato frequentemente.

Indicare in ogni pagina la data e l'ora dell'ultimo aggiornamento.

Decidendo di utilizzare Televideo, è importante tenere conto dei seguenti due fattori determinanti: *Nel quadro generale della comunicazione in situazioni di crisi, dovrà sempre essere considerato come un media complementare ed accessorio.*

I fruitori di televideo non vanno considerati un pubblico indifferenziato, ma una élite che:

- *esprime conoscenze tecniche di base superiori alla media;*
- *è abituata ad accedere a fonti di informazione che considera “neutre” e “di servizio”;*
- *nel proprio ambito sociale tende ad essere opinion leader.*

Qualora si affiancasse la comunicazione via Televideo a quelle effettuate attraverso i mezzi tradizionali, sarà perentorio indicare la relativa pagina Televideo in tutte le comunicazioni effettuate utilizzando gli altri media.

INTERNET

Per ora, in Italia, Internet è vissuto più come fenomeno di moda che come un media efficace ed immediato.

Nonostante ciò, i dati rilevati periodicamente dagli istituti di ricerca, evidenziano che gli Italiani che si connettono abitualmente alla rete Internet raddoppiano con cadenza semestrale e si prevede che supereranno i 4.000.000 nel giugno 1998.

In funzione di un utilizzo della rete Internet per comunicare in stato di crisi va rilevato che: Coloro che si collegano abitualmente ad Internet sono individui di cultura media superiore, prevalentemente

- *quadri aziendali*
- *tecnici*
- *liberi professionisti*
- *dirigenti*

ovvero individui abituati a comunicare con altre persone, a fornire direttive, ad organizzare procedure e comportamenti di gruppi di lavoro

Attualmente, il 46% degli italiani che si collega ad Internet lo fa dal luogo di lavoro, il che vuol dire che una notizia appresa attraverso Internet può essere immediatamente e personalmente comunicata da ciascuno di essi a decine di altre persone.

La globalità degli operatori dei media di informazione (quotidiani, periodici, TV nazionali, TV locali, radio nazionali, radio locali) utilizza Internet come fonte primaria di approfondimento delle notizie lanciate dalle agenzie di stampa.

Ovviamente la comunicazione attraverso la rete Internet non può sostituire quella attraverso i media tradizionali, ma vi si può affiancare con funzione di approfondimento delle informazioni diffuse sinteticamente attraverso i media più diretti.

Può essere, invece, di valido aiuto come media intermedio per fornire informazioni dettagliate alla stampa, alle altre entità territoriali che partecipano alle operazioni dell'emergenza, ai tecnici che possono essere attivati per intervenire operativamente.

In particolare, l'utilizzo della rete Internet permette:

- *di rendere disponibili le comunicazioni di base prodotte su supporto cartaceo a chiunque, in qualunque momento, senza la necessità di produrne fisicamente le hard-copy e di distribuirle preventivamente sul territorio;*
- *di aggiornare le comunicazioni di base prodotte su supporto cartaceo in qualunque momento, senza la necessità di richiamare o ordinare la eliminazione delle hard-copy già distribuite sul territorio e sostituirle in toto (anche quando l'aggiornamento riguarda una sola pagina);*
- *di integrare in tempo reale le comunicazioni di base prodotte su supporto cartaceo con comunicazioni specializzate o dedicate ad un singolo argomento oggetto di emergenza (un terremoto, un'alluvione, incendi in una determinata area, ecc.);*
- *di affiancare ad una informazione generica rivolta a qualunque cittadino, una informazione specialistica e di servizio cui può accedere solo un gruppo chiuso costituito da enti pubblici ed organizzazioni territoriali o specialistiche;*
- *di diffondere in tempo reale impaginati di volantini, depliant, manifesti, ecc., realizzati in forma definitiva ed immediatamente riproducibili e moltiplicabili a mezzo stampa nel numero di copie*

desiderato.

Per le sue caratteristiche intrinseche, basate sulle peculiarità della struttura ipertestuale del messaggio, Internet è un media che non pone a chi lo utilizza i problemi di sintesi e stringatezza abituali e necessari con i media tradizionali.

Qualunque argomento può essere approfondito fino ai livelli del particolare più minuto, senza per questo compromettere l'impatto e l'impianto generale della comunicazione.

Nella progettazione di un sito di comunicazione via Internet (il "sito") è importante:

Costruire una prima pagina (home-page) che, oltre a illustrare sinteticamente contenuti e funzione del sito, fornisca a colpo d'occhio l'elenco dei singoli argomenti trattati ed, eventualmente, le relative sottosezioni.

Organizzare una struttura di "navigazione" dei contenuti del sito che proceda in modo lineare per approfondimenti successivi dal generale al particolare.

Collocare in ogni pagina rimandi che permettano al consultatore di:

- *procedere in profondità nell'analisi dell'argomento corrente;*
- *passare in maniera immediata ad altri argomenti;*
- *tornare alla home-page;*
- *inviare comunicazioni via posta elettronica.*

L'utilizzo della rete Internet può avvenire in due modi diversi:

Richiedendo la collaborazione e la disponibilità di spazi ad un Internet Provider locale nel momento dell'emergenza (ma questo non garantisce né una immediatezza di intervento né un controllo totale del mezzo).

Dotandosi in pianta stabile di un sito Internet nell'ambito del quale dedicare uno spazio alle tematiche dell'emergenza. In quelle pagine, abitualmente saranno fornite informazioni di routine, mentre in stato di crisi saranno utilizzate, ampliandole all'occorrenza, per fornire notizie in merito agli eventi contingenti.

È bene ricordare che, una volta creato stabilmente un sito Internet, ed acquisite le necessarie competenze tecniche:

le sue pagine potranno essere aggiornate, sostituite o moltiplicate remotamente in tempo reale, collegandosi al server in cui sono ospitate attraverso la rete stessa (ovvero dalla propria sede e disponendo unicamente di un computer, un modem ed una linea telefonica);

gli aggiornamenti potranno essere effettuati con flusso continuo senza per questo compromettere o interrompere la consultazione da parte degli utenti;

le comunicazioni ricevute attraverso la rete, qualora lo si ritenga opportuno, potranno essere immediatamente diffuse attraverso il sito stesso.

Qualora si affiancasse la comunicazione via Internet a quelle effettuate attraverso i mezzi tradizionali, sarà perentorio indicare l'indirizzo Internet (URL) in tutte le comunicazioni effettuate utilizzando gli altri media.

COMUNICAZIONE ATTRAVERSO IL SISTEMA TELEFONICO

In situazioni di crisi, qualunque amministrazione pubblica viene sommersa di telefonate da parte dei cittadini. Questo è inevitabile anche se sono stati attivati tutti i possibili canali di comunicazione attiva, sia diretti (messaggi audio, volantini, manifesti) che indiretti (radio, televisione, quotidiani).

Questo accade per due ragioni:

I media non sono comunque mai in grado di coprire al 100% tutta la popolazione.

La comunicazione attiva, per quanto precisa e puntuale, proprio per poter essere efficace, deve limitarsi ad argomenti e notizie di carattere generale.

Ne consegue che, necessariamente, una rilevante percentuale della popolazione, nella

comunicazione attivata dalle autorità competenti non trova risposta alle sue attese di informazione. Una parte di questi soggetti si limita a sopportare questo ulteriore disagio, una parte cerca risposte interrogando altri cittadini, i restanti cercano un contatto con coloro che ritengono possano fornire risposte adeguate.

Nei piccoli centri, spesso, questo contatto si esplica per vie interpersonali, recandosi alla sede comunale o dove si ritiene possano essere incontrati i funzionari preposti.

Nei centri di medie e grandi dimensioni, o quando l'area in situazione di crisi è vasta, si utilizza il telefono.

Le telefonate che pervengono in situazione di crisi non sono telefonate normali e, di conseguenza, vanno gestite in modo appropriato e programmato.

In particolare, va considerato che chi telefona:

- è quasi sempre in una situazione di ansia superiore alla media;
- è insoddisfatto delle comunicazioni ricevute attraverso i canali normali (o non ne ha ricevute affatto);
- ritiene di essere in una situazione eccezionale o di maggiore rischio;
- ritiene che le misure poste in essere non siano in grado di risolvere il suo problema specifico.

Soprattutto nei casi in cui una situazione di emergenza sia in evoluzione e i dati ad essa afferenti siano soggetti ad aggiornamenti continui, è indispensabile che ogni comunicazione fornita agli addetti al centralino rechi ben visibile la data, l'ora e il numero progressivo del comunicato.

Un sistema rapido ed efficiente, nei casi in cui gli addetti ai centralini siano numerosi e distribuiti in più locali è rappresentato dalla ricezione dei comunicati su computer collegati in rete interna ad un computer centrale sul quale vengono raccolte, ordinate ed erogate le informazioni necessarie.

Ciò garantisce la distribuzione dei dati in tempo reale e l'unicità della fonte.

È peraltro indispensabile che il personale addetto sia preventivamente addestrato all'utilizzo del computer per questa specifica attività.

Da ciò ne consegue che:

Il personale abitualmente addetto ai centralini telefonici deve essere periodicamente addestrato ad operare in situazioni di crisi.

In concomitanza con il verificarsi di situazioni di crisi devono essere fornite al personale addetto ai centralini precise istruzioni, informazioni chiare e sintetiche sulla situazione generale, risposte standardizzate alle domande che si riterranno più probabili e frequenti.

In particolare, chi opera ai centralini, dovrà attenersi a queste regole generali:

Essere operativi 24 ore su 24.

Rispondere immediatamente alle chiamate ed eventualmente porre l'interlocutore in attesa, evitando, per quanto possibile, che questa si prolunghi eccessivamente.

Qualificarsi enunciando le funzionalità del servizio.

Mantenere un tono cortese ma efficiente ed adeguato ad una situazione di emergenza: questo permetterà, qualora necessario, di minimizzare i tempi della comunicazione senza apparire scortesi.

Fornire solo dati che siano desunti da fonti ufficiali e corrispondenti a quelli diffusi dagli altri media attivati dall'amministrazione pubblica.

Evitare commenti su quanto accaduto.

Non esprimere valutazioni personali e, tantomeno, azzardare previsioni.

Non farsi coinvolgere emotivamente dall'interlocutore.

Per quanto possibile, indirizzare l'interlocutore verso le fonti di informazione ufficiali e tradizionali.

Fornire numeri telefonici, indirizzi e nominativi di chiunque sia in grado di aiutare o risolvere il problema dell'interlocutore.

Dal punto di vista operativo, alcune dotazioni tecniche possono migliorare l'efficacia del servizio,

sia dal punto di vista sostanziale che psicologico. Analizziamo qui di seguito le principali:

Numero verde

A livello locale la sua utilità pratica è inutile: in situazione di emergenza la differenza tra il costo di una chiamata urbana e quella gratuita del numero verde è irrilevante.

Dal punto di vista psicologico, invece, la messa a disposizione di un numero verde induce preventivamente nel cittadino la convinzione che “qualcosa si sta facendo”. Il numero verde, insomma, viene percepito già come una risposta all'emergenza.

Ricerca automatica della linea libera

Con la diffusione delle centrali elettroniche, Telecom è velocemente in grado di collegare in sequenza qualunque numero di utenze telefoniche, sia in via permanente che temporanea.

Questo comporta il fatto che, chiamando un determinato numero (sia normale che verde) trovandolo occupato, la centrale telefonica provvederà a dirottare la chiamata via via sugli altri numeri posti in sequenza finché non ne troverà uno libero.

Questo fa sì che si riduca enormemente l'eventualità che il cittadino si trovi di fronte ad un muro di telefoni occupati, eventualità che contribuisce solo ad esasperarne lo stato di ansietà.

Una pronta risposta, anche se seguita da una limitata pausa di attesa, contribuisce comunque a rassicurare l'utente.

Nei momenti caldi dell'emergenza sarà bene prevedere un operatore per ogni linea telefonica.

Quando la situazione si sarà stabilizzata sarà possibile passare ad un rapporto 2 a 1.

Un operatore esperto, comunque, è in grado di gestire fino a 4 linee contemporaneamente senza creare disagio ed insoddisfazione negli utenti che si rivolgono a lui.

Risponditori automatici

La maggior parte delle domande rivolte ai centralini di emergenza hanno risposte standard che potrebbero essere fornite in automatico (numeri di telefono, indirizzi, orari, ecc.).

Allo scopo esistono attrezzature tecniche (anche di costo contenuto) che sono in grado di svolgere questo compito senza l'intervento di un operatore.

Utilizzando queste attrezzature, il cittadino troverà risposta da un annuncio registrato che gli proporrà una serie di opzioni che dovrà esercitare digitando i corrispondenti numeri sulla tastiera.

Alcune di queste opzioni li porteranno a risponditori in automatico che forniranno l'informazione richiesta, altre ad operatori specifici, una al centralinista tradizionale.

Questi sistemi possono essere utili in situazioni di emergenza ma per funzionare è indispensabile che:

il loro impiego sia previsto in precedenza;

le procedure di funzionamento siano programmate in anticipo;

il personale venga periodicamente addestrato al loro uso.

Il limite maggiore all'impiego di queste attrezzature deriva dal fatto che la loro funzionalità è strettamente legata all'utilizzo, da parte dell'utente, di apparecchi telefonici dotati di tastiera multifrequenza e collegati a centrali elettroniche.

Questo, per ora, ne impedisce l'utilizzo al di fuori dei grandi centri e di un numero limitato di provincie.

C) COMUNICAZIONE ATTRAVERSO I MASS MEDIA

Cosa si intende per media? La parola media, nel significato più comune, indica tutti i mezzi a stampa e a trasmissione dell'informazione: la radio, la televisione, i giornali quotidiani, i periodici e le agenzie di stampa.

Ogni media (se usiamo la parola media alla latina) dispone di un proprio “target” di pubblico, e

modella i propri messaggi in funzione di questo.

L'insieme dei media esistenti forma un sistema, con una pluralità di forme di comunicazione complementari, in grado di influenzare i comportamenti del pubblico.

Le diverse tecniche di mediazione utilizzate (stampa, radio, televisione ecc.) con la relativa tipologia di messaggio emesso (parola detta, parola scritta, parola detta/immagini) determinano differenti fruizioni del messaggio stesso (ascolto, lettura, ascolto/visione) con emozioni e reazioni nelle persone del tutto diverse.

Focalizzando la comunicazione riferita alle più recenti catastrofi, ci rendiamo conto di come siano cambiati gli strumenti del comunicare dai primi del novecento ad oggi.

Il 28 dicembre 1908, alle cinque del mattino, un sisma disastroso distrusse Messina. La notizia arrivò a Roma, con un telegramma, dodici ore a distanza dell'evento.

Le prime notizie della catastrofe apparvero sui giornali, in modo molto sommario, il giorno 29.

Solamente il 30 i quotidiani confermarono la distruzione di Messina e Reggio Calabria. Il 3 di gennaio, quasi una settimana dopo, un periodico illustrato milanese, poté avere le prime negative del disastro.

Lo sviluppo tecnologico nel campo delle comunicazione ha prodotto cambiamenti radicali sia per la nascita e diffusione di nuovi strumenti (radio e poi televisione) sia per l'evoluzione di quelli esistenti (stampa).

Gli attuali strumenti di comunicazione comportano un grande coinvolgimento della pubblica opinione.

La comunicazione, soprattutto quella immediata nelle situazioni di rischio di protezione civile, condiziona gli stati d'animo e influenza i comportamenti.

Valutiamo quindi in dettaglio i vari passaggi che possono creare un ponte comunicazionale tra chi "rappresenta" la protezione civile e ne gestisce l'informazione - Sindaco, Prefetto, Dipartimento - e i mezzi di comunicazione di massa o mass media.

La famiglia dei mezzi di comunicazione di massa è molto variegata con tre tipologie ben distinte:

Le agenzie di stampa

La radio

La televisione

La stampa

Le agenzie di stampa

Le agenzie di stampa sono centri di raccolta e di diffusione delle notizie.

Esse trasmettono informazioni a tutte le testate di informazione sia stampa che radio televisive e rappresentano quindi un mezzo di estrema utilità in situazioni di crisi, potendo diramare immediatamente le notizie.

Questo ruolo è particolarmente riferito all'Ansa l'unica agenzia attiva 24 ore su 24 con una rete capillare e in grado di raggiungere pertanto per prima le televisioni e le radio nazionali.

Le principali agenzie di stampa italiane sono:

ansa, agi, adn-kronos, asca, agl, dire

La radio

La radio è uno strumento di comunicazione immediato. Le notizie possono essere trasmesse nell'etere nel momento stesso in cui si formano.

La tecnologia informativa, con la radio, consente un rapporto diretto tra verificarsi dell'evento e i destinatari della sua conoscenza.

La radio quindi rappresenta un mezzo importantissimo molto forte e influente che spesso viene sottovalutato da chi deve dare il via ad una comunicazione efficace ed immediata.

Le radio nazionali e quelle locali possono diffondere immediatamente le notizie e, quando la

situazione lo permette, possono essere raggiunte con una semplice telefonata.

Non dimentichiamo che grazie all'uso dei telefoni cellulari da qualche tempo si può ovviare alla mancanza di collegamenti.

Le notizie trasmesse alla radio hanno anche il grande pregio della brevità che permette una migliore e più immediata ricezione e comprensione.

La radio inoltre non avendo le immagini toglie drammaticità e spettacolarità (sempre superflue) all'evento, mantenendo però la stessa efficacia del mezzo televisivo.

Altra grande forza della radio è la possibilità di ripetere e aggiornare le notizie in continuazione, senza doversi preoccupare di risultare monotona (problema invece tipicamente televisivo).

Tramite la radio, la protezione civile può stabilire un ponte di comunicazione che può andare avanti anche per tutto l'arco delle 24 ore.

L'immediatezza e l'aggiornamento continuo sono quindi caratteristiche insite nella radio.

Il pubblico della radio è potenzialmente vasto quanto l'intera società. Abbraccia ogni ceto, ogni professione, ogni grado di istruzione, ogni livello di informazione, ogni età.

Dati quantitativi

In Italia vi sono tre reti nazionali pubbliche, alcuni network commerciali e/o syndication (radio che hanno autonomia di parte del palinsesto con alcuni programmi in comune con altre emittenti). Le Radio nazionali oltre alla Rai sono circa una dozzina: Italia Network, Italia Radio, Lattemiele, Radio Capital Music, Radio Dimensione Suono, Radio 105, Radio Dee Jay, Radio Kiss Kiss, Radio One o One, Radio Radicale, RTL 102.5, CNR e Radio Popolare e centinaia di radio locali.

La televisione

La televisione è ancora più immediata della radio, perché coinvolge non solo l'udito dell'ascoltatore ma anche la vista. Viene attualmente considerata come il più influente fra tutti i media.

Il pubblico della televisione è potenzialmente vasto quanto quello della radio. In realtà "il monte di ascolto" giornaliero globale delle televisioni è superiore a quello delle radio.

Per quanto riguarda il notiziario occorre ricordare che questo è l'unico strumento di informazione per milioni di cittadini ed è seguito da circa il 60% delle persone che non leggono o non utilizzano altri mezzi di informazione.

Ormai tutte le emittenti televisive, anche le più piccole, hanno abbandonato l'improvvisazione tipica degli anni settanta/ottanta e garantiscono (anche grazie alle recenti leggi sull'informazione) una serie di notiziari, con almeno una troupe a disposizione.

Grazie alla forza delle immagini e alla immediatezza tra la ricezione e la diffusione della notizia possono dare un eccezionale contributo alla comunicazione in stato di crisi.

Non dimentichiamo che le televisioni nazionali hanno il formidabile strumento delle edizioni straordinarie che può trasmettere le notizie quasi in tempo reale, ma anche le emittenti locali possono allestire un notiziario in pochi minuti. Tra la raccolta delle notizie e la messa in onda sono mediamente necessarie solo poche manciate di minuti.

La protezione civile trova nella televisione il partner immediato per far sapere ai più cosa è successo, cosa succederà, come si deve e dovrà comportare, cosa bisogna fare e cosa è necessario non fare.

Grazie al servizio sul luogo e, tramite una veloce intervista (poco più di uno scambio di battute) agli addetti, la protezione civile dialoga con i cittadini, creando un filo diretto, di cui il cittadino ha assoluto bisogno.

Dati quantitativi

Vi sono, in Italia, tre reti nazionali pubbliche e cinque private. Tre reti sono della Rai, tre di Mediaset (Canale 5, Italia 1, Rete 4), due di Cecchi Gori Group (Tmc1, Tmc2). Alcune emittenti sono presenti in molte regioni (Rete A).

Le televisioni a diffusione locale o regionale, certificate da Auditel nel 1996 sono una settantina. Telepiù, con due reti criptate a pagamento ed una gratuita.

Tutte quelle elencate sono televisioni via etere, ricevibili con le antenne filiformi che conosciamo. I canali nazionali sono anche ricevibili via satellite per via analogica e, recentemente per via digitale. Ciò è importante perchè in questo modo la televisione raggiunge anche quelle nicchie di territorio che risultavano non coperte dai tradizionali ponti televisivi. Si tratta spesso di valli appenniniche e alpine, ma anche di porzioni di città come nel caso di Genova.

La televisione satellitare via digitale ha ulteriormente arricchito l'offerta televisiva con i tre canali gratuiti della Rai (Raisat 1 cultura e spettacolo Raisat 2 bambini e ragazzi, Raisat 3 enciclopedia, Raisat 4 Nettuno-università a distanza), quello in corso di progettazione da parte di Mediaset (happychannel) e quelli già operativi da parte di TelePiù.

La somma di queste forme di ricezione: quella hertziana e quella satellitare, permettono la copertura pressochè completa del territorio.

In questo contesto va rammentata Rai International le cui trasmissioni non coprono l'Italia e l'Europa ma sono ricevibili con modalità differenti in Nord e Sud America, Australia ed estremo Oriente.

La Rai sta anche sperimentando dei sistemi di televisione "cellulare", peraltro già operativi e funzionali, in grado di coprire "cellule" di territorio di piccole dimensioni, molto selettive quindi, ma sommabili quanto si vuole in termini di estensione territoriale, secondo le esigenze. L'utilità di questo sistema in casi di gestione dell'emergenza e di situazioni di rischio, andrebbe attentamente valutata.

I notiziari occupano lo spazio più importante tra quelli dedicati all'informazione.

LA STAMPA

La carta stampata è il mezzo di comunicazione meno immediato, ma anche il più duraturo. Una pubblicazione, un quotidiano o un periodico, per il fatto stesso di essere stampato consente al lettore la disponibilità di una documentazione permanente. La diversità tra quotidiani e periodici sta nella differente "vita" del mezzo e nella differente influenza sui lettori. Più ampia è la durata di vita per il lettore, maggiore è la sua capacità di influenza.

I Quotidiani

I quotidiani si rivolgono ad alcune fasce sociali, con prevalenza dei livelli culturali medio-alti e delle classi socio-economiche media, media-superiore e superiore; delle professioni libere, impiegatizie e intellettuali; dell'età dai 15 ai 55 anni; dei residenti nei centri superiori a 30 mila abitanti.

I quotidiani possono essere nazionali, regionali, interregionali o locali.

In Italia vi sono circa una novantina di quotidiani di informazione e tre quotidiani sportivi. Per un totale di circa sei milioni di copie vendute.

Grande importanza in una situazione di crisi di protezione civile rivestono i quotidiani locali.

I quotidiani locali possono dare il loro contributo con una pagina speciale al di fuori della cronaca: *per la gestione dell'immediato dopo crisi;*

con articoli di chiarimento e di approfondimento scientifico sul fenomeno;

con interviste ai rappresentanti della protezione civile per spiegare cosa è accaduto, il perché dell'accaduto, cosa è necessario fare nel proseguo delle ore, come ci si deve comportare;

per creare un telefono diretto per la raccolta di richieste di aiuto o assistenza alla popolazione, per lo smistamento di viveri o altri generi di necessità coordinato con la Direzione della sala operativa.

L'importanza dei quotidiani è ancora più forte quando la crisi avviene in una località media e piccola, dove viene pubblicato un solo giornale o al massimo due.

Una ultima annotazione sui quotidiani locali è la loro elevata influenza sulla comunità e la loro alta

moltiplicazione di lettura (numero di lettori per copia), che li rende dei veri e propri punti di riferimento anche logistico.

Periodici di informazione

Data la cadenza di uscita i periodici di informazione non rivestono grande importanza in situazione di crisi di protezione civile.

Il loro ruolo è normalmente limitato a commenti e ad approfondimenti a posteriori, quasi sempre quando la situazione non riveste più carattere di emergenza.

Nazionali

I due periodici nazionali più importanti, escludendo quelli di settore, i femminili, i familiari e quelli di riflessione politica e di economia, sono solo Panorama e L'Espresso. Si tratta anche delle due testate che fanno più opinione.

Locali

I periodici di informazione locale hanno una rilevante influenza sulle comunità. La cosiddetta moltiplicazione di lettura (numero di lettori per copia) è elevata, la capacità di influenza forte. Sono oltre un centinaio.

Vi sono regioni con una alta intensità come la Lombardia e il Piemonte e regioni senza un organo di informazione di questo tipo.

Il ponte della comunicazione con i mass media

Analizziamo ora come si stabilisce il flusso comunicazionale tra chi gestisce la comunicazione di protezione civile in stato di crisi e i mezzi di informazione che poi la veicoleranno alla popolazione. Grande importanza riveste la gestione della notizia e come questa viene passata ai mezzi di informazione.

Gli strumenti che ora prenderemo in esame sono quelli più comunemente usati, anche più efficaci a questo fine in situazione di crisi.

Parleremo di:

- *comunicati stampa*
- *briefing*.

COMUNICATO STAMPA

Come visto precedentemente vanno inviati principalmente ai rappresentanti dei giornali delle radio e delle televisioni, dei settori cronaca e interni.

Bisogna sempre privilegiare i giornalisti con i quali si ha già un rapporto di conoscenza e fiducia, anche se è importante non dimenticare che il giornalista riceve le informazioni e le notizie, ma poi scrive quello che vuole, come vuole, con il tono che reputa più opportuno e chi si occupa della comunicazione non ha praticamente alcuna possibilità di tenere sotto controllo cosa verrà pubblicato.

A questo proposito è bene dire che bisogna avere comunque fiducia nel giornalista, perché se le nostre informazioni sono state "passate" nella maniera giusta e con i criteri elencati prima non dovrebbero esserci problemi di articoli pubblicati in maniera errata.

Modalità di trasmissione

Il comunicato nell'immediato può essere trasmesso con varie modalità:

- *per iscritto*
- *a voce*

- *al telefono*
- *“vis à vis”*

a seconda dell'urgenza e dei mezzi a disposizione.

Con il passare delle ore verrà arricchito di dettagli e dati, però nella sua brevità e “avarizia” avrà comunque dato inizio al ponte di comunicazione.

Priorità di passaggio

Per quanto riguarda la priorità di “passaggio” delle notizie, fermo restando il fatto che in uno stato di crisi è impossibile programmare, sarebbe conveniente seguire quest'ordine:

- *televisione*
- *radio*
- *agenzie di stampa*
- *quotidiani.*

Questo in ogni caso non rappresenta un criterio precostituito, l'importante è far conoscere la situazione a chi è interessato (cittadini, soccorsi, enti, ecc.) e farla conoscere con i toni giusti, non creando panico e non illudendo nessuno.

Aspetti luttuosi della notizia

Va tenuto ben presente un aspetto: i giornalisti sono troppo spesso attratti dalla notizia che si avvicina alla cronaca nera, tendono a valorizzare le perdite di vite umane o di beni e in molti casi focalizzano il tutto su questi dati, perdendo di vista altri aspetti più generali.

È chiaro che le perdite vanno comunicate, però non devono diventare la parte protagonista e morbosa di tutto l'accaduto.

I giornalisti particolarmente prioritari

I giornalisti “più interessanti” per la protezione civile e più adatti in caso di crisi sono, in linea generale quelli della:

cronaca (a livello locale)
interni (a livello nazionale).

Fermo restando che nessuna emergenza è uguale ad un'altra, possiamo ora dire che:

una crisi causata da un evento prevedibile permette una gestione un poco più ragionata della comunicazione, con una più accurata scelta delle azioni da mettere in moto e con la possibilità di calibrare l'impatto delle notizie;

una crisi causata da un evento imprevedibile crea un modello di gestione in tempo reale e solo la immediatezza, freddezza, capacità di sintesi di chi comunica in quel momento può dare il via al corretto riscontro da parte dei mezzi di informazione.

BRIEFING

In certi casi uno strumento che può far luce sull'accaduto è il briefing con la stampa, che si intende come una riunione più veloce, tecnica e informale rispetto alla più pacata conferenza stampa.

Il briefing ha senso quando si ha la possibilità di coinvolgere un certo numero di giornalisti (avvenimenti accaduti in un centro nevralgico oppure catastrofi talmente gravi da diventare fatto nazionale, con la partecipazione degli inviati speciali dei vari mezzi di informazione).

Il briefing deve essere organizzato

il prima possibile

ogni volta che si devono comunicare nuovi eventi o sviluppi

ogni volta che subentra una notizia importante

ogni volta che si deve fare il punto della situazione per approfondire le azioni di soccorso, gli aiuti, i finanziamenti, ecc.

Il briefing può essere convocato in tutte le ore della giornata, con una preferenza per la tarda mattinata e il primo pomeriggio.

Il briefing va organizzato

solo quando si possono approfondire gli argomenti e quando si è in grado di sostenere un dibattito con i giornalisti, altrimenti è meglio evitare.

Durante la gestione del briefing

bisogna sempre smorzare le polemiche (quando nascono), cercando però di non eludere le domande;

è conveniente sempre rispondere in maniera esauriente; non usare un linguaggio burocratico o il “politichese” (vero grave problema di chi gestisce l’informazione senza avere una qualsivoglia preparazione, almeno a livello “intuitivo”);

tagliare sul nascere gli approcci scandalistici;

mettere in evidenza, le responsabilità, nel caso esistano, dissuadendo i giornalisti dal far diventare queste, la causa di tutto.

Documentazione da distribuire.

Durante il briefing è sempre bene consegnare ai giornalisti della documentazione relativa allo stato della crisi.

È importante preparare sempre un testo riassuntivo che può arrivare anche ad una sessantina di righe.

A questo vanno allegati, nel caso si possiedono dati numerici, statistici o di previsione.

Alla documentazione è bene aggiungere qualche scatto fotografico, possibilmente non troppo sensazionalistico.

ASSISTENZA ALLOGGIATIVA IN EMERGENZA

Gli insediamenti abitativi di emergenza

di Mario Massimo Simonelli

Nel corso dell’intervento in Umbria e Marche sono stati realizzati 166 insediamenti che hanno reso necessario urbanizzare una superficie superiore a 1.100.000 mq. Sono stati inoltre predisposti spazi necessari al posizionamento di 563 moduli per le esigenze di operatori agricoli, scuole, chiese, presidi sanitari, negozi, uffici amministrativi, ecc. per oltre 4.800 strutture ad uso abitativo e sociale, in località spesso con una viabilità di accesso critica.

Questo intervento è l’esempio più consistente, sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo, della realizzazione di insediamenti abitativi di emergenza finalizzati ad assicurare alla popolazione colpita le funzioni urbane e sociali preesistenti agli eventi calamitosi nelle località di abituale residenza.

Da questo intervento sono emerse utili indicazioni per migliorare le possibili forme di assistenza alloggiativa in emergenza.

Un primo, fondamentale dato, è che la risposta del sistema di protezione civile è tanto più efficace quanto risulti preventivamente pianificata l’individuazione e la predisposizione degli spazi necessari per le operazioni di assistenza alla popolazione e al ripristino delle funzioni primarie di una comunità.

Questo è pertanto uno degli obiettivi che le amministrazioni locali si devono prefiggere nell’ambito

delle competenze in materia di programmazione dello sviluppo del territorio e di tutela della pubblica incolumità.

Occorre pertanto assicurare gli spazi necessari alla gestione di una situazione di crisi connessa all'alterazione violenta dell'assetto del territorio con un lavoro di interazione tra pianificazione territoriale e di emergenza finalizzato a mitigare gli effetti degli eventi a cui è esposto ed alla individuazione e predisposizione funzionale degli spazi necessari ad assicurare una rapida assistenza alla popolazione.

Uno degli obiettivi primari di una corretta pianificazione d'emergenza è quello di individuare gli spazi necessari alla gestione di una situazione di crisi connessa all'alterazione violenta dell'assetto del territorio.

In realtà, attraverso un'attenta analisi degli elementi di rischio che insistono su una determinata porzione di territorio, sulle infrastrutture e sulle attività socio-economiche che in esso si svolgono, la pianificazione d'emergenza può contribuire a sviluppare la produzione di una consapevolezza in amministratori e tecnici degli Enti locali e nei professionisti operanti nel campo urbanistico che la sicurezza delle comunità non è un fatto delegabile alla sola fase esecutiva degli interventi edilizi, ma è un requisito che si modifica attraverso i modi d'uso del suolo e del patrimonio edilizio ed infrastrutturale.

Di fatto, alla cronica disattenzione dei problemi connessi alla pianificazione territoriale nel nostro Paese, ed in particolare la crisi urbanistica italiana negli anni 80 ed il favore riscontrato dalle politiche dell'emergenza in uso negli stessi anni, ha corrisposto la totale assenza di una cultura minima e di una legislazione adeguata finalizzata all'individuazione dei possibili elementi di rischio e, soprattutto, alla promozione delle azioni necessarie alla loro riduzione.

La pianificazione d'emergenza quindi, non più intesa soltanto come "censimento delle risorse" o come semplice "codificazione delle procedure di attivazione del sistema di protezione civile in caso d'emergenza", ma come strumento fondamentale per consentire all'urbanistica di operare quel significativo passaggio culturale necessario ad organizzare il territorio rispetto ai possibili rischi cui è esposto.

Un approccio conoscitivo globale ed interdisciplinare dove le funzioni tecniche, finalizzate all'analisi del territorio attraverso l'individuazione delle cause di possibile turbamento ed alla predisposizione, strutturale e non, della riduzione degli effetti in caso di evento, interagiscono con le azioni di sviluppo del territorio in relazione a determinati livelli produttivi (politica economica) o a determinati livelli di qualità della vita di gruppo (politica sociale).

A favorire tale orientamento possono contribuire alcune riflessioni e, soprattutto, alcune indicazioni su semplici azioni da intraprendere, da parte di amministratori e tecnici, inserite nel più generale contesto della promozione di una cultura della pianificazione d'emergenza in atto da alcuni anni nel nostro Paese sotto la spinta propulsiva del Dipartimento della Protezione Civile.

Gli eventi sismici del settembre 1997 hanno riproposto drammaticamente l'esigenza dell'individuazione e della predisposizione preventiva di "aree" idonee all'organizzazione delle operazioni di assistenza alla popolazione, come risposta del sistema di protezione civile, nel rispetto dei tempi d'intervento propri di una situazione di emergenza.

Tali "spazi" possono essere così definiti:

- Aree di ammassamento, per l'invio di forze e risorse di protezione civile in caso di evento.*
- Aree di accoglienza, per l'installazione di materiali e strutture idonee ad assicurare l'assistenza abitativa alle popolazioni*
- Aree di attesa o "meeting point", come punto di raccolta della popolazione al verificarsi di un evento calamitoso.*

Aree di ammassamento

Gli eventi alluvionali che avevano colpito le regioni del nord Italia nel novembre del 1994, ed in particolare alcune provincie del Piemonte, avevano evidenziato la necessità di individuare preventivamente le aree dove far affluire i materiali, i mezzi e gli uomini necessari alle operazioni di soccorso.

Nel luglio del 1995 il Dipartimento della Protezione Civile interessò le Prefetture per l'individuazione, ai fini della pianificazione provinciale di emergenza, di aree idonee alle suddette finalità.

Le caratteristiche tecniche richieste erano le seguenti:

- *Dimensioni sufficienti per accogliere almeno una tendopoli per 500 persone e servizi campali.*
- *Collocazione in prossimità di un casello autostradale o comunque facilmente raggiungibile per strada agevole anche a mezzi di grandi dimensioni.*
- *Disponibilità nelle vicinanze di risorse idriche ed elettriche facilmente collegabili.*
- *Accertamento della sicurezza delle aree stesse in riferimento ai possibili rischi di inondazioni, dissesti idrogeologici o interruzione dei servizi e delle infrastrutture primarie.*

Le amministrazioni comunali investite del problema avevano risposto trasmettendo dati riferiti a campi sportivi, parcheggi, ecc.

Ma, generalmente, queste aree non presentavano le caratteristiche per essere utilizzate come spazi destinati all'accoglienza delle strutture operative, sia per la mancanza della necessaria idoneità funzionale, che per l'assenza di programmazione in relazione agli indirizzi della locale pianificazione territoriale rispetto ai possibili scenari di evento.

Nel giugno 1996, quindi, il Dipartimento della Protezione Civile emanò un'ulteriore disposizione in materia, indicando i concetti fondamentali per una corretta realizzazione delle aree di ammassamento. Tali principi, rivisti alla luce delle successive esperienze, si possono così sintetizzare:

- *Individuare aree che siano al servizio di più realtà comunali, baricentriche rispetto ai rischi cui un determinato territorio è esposto.*
- *Definire l'individuazione e la realizzazione delle aree attraverso un lavoro congiunto tra gli enti aventi competenze specifiche sulla programmazione e gestione del territorio (Regioni, Provincie, Comunità montane, Comuni) e, qualora ritenuto necessario, società di gestione di pubblici servizi, enti di bonifica, Autorità di bacino, ecc.*
- *Normare dal punto di vista urbanistico le aree rispetto alle diverse situazioni territoriali esistenti, emanando le necessarie istruzioni tecniche.*
- *Prevedere una programmazione economica degli interventi di adeguamento funzionale necessari alla destinazione d'uso.*

Definire operazioni di pianificazione territoriale di questo tipo, per interagire in modo concreto con il problema della pianificazione d'emergenza, è comunque cosa difficile soprattutto rispetto ai vincoli cui una determinata area verrebbe assoggettata in attesa di un possibile evento.

Un intervento concepito ai soli fini di protezione civile risulta limitativo, vincolante ed improduttivo e, pertanto, di scarso interesse da parte degli amministratori locali.

E' quindi fondamentale definire un principio di "polifunzionalità" delle aree individuando funzioni ed esigenze, nell'ambito di un determinato territorio, da poter sviluppare parallelamente alle attività di protezione civile, consentendo così possibilità di sviluppo in termini di ricettività turistica, commerciale o creando le condizioni urbanistiche per promuovere attività sociali e culturali.

Tale impostazione, implicitamente, contribuisce ad un possibile sviluppo economico in realtà locali spesso distanti da percorsi turistici, culturali, ecc. proprio per mancanza di spazi e strutture adeguate.

Lo sviluppo del principio della polifunzionalità è stato favorito, oltre che dalle esperienze maturate nello studio della pianificazione di emergenza, dal contributo di associazioni di categoria che hanno

spesso rivendicato l'adozione di politiche territoriali favorevoli all'incentivazione delle proprie attività.

Un esempio pratico è rappresentato dal "Coordinamento camperisti" che da diversi anni promuove un'azione di sensibilizzazione degli amministratori locali per la realizzazione di "aree attrezzate multifunzionali".

Tali principi sono stati ben interpretati dalla Regione Toscana che, con una deliberazione, (vedi pagine seguenti) ha emanato una "Istruzione tecnica per la disciplina urbanistica di aree attrezzate multifunzionali di interesse generale", con lo scopo di definire gli specifici contenuti tecnici ed i relativi metodi di elaborazione degli atti urbanistici che le amministrazioni comunali devono formare per disciplinare le aree di interesse generale finalizzate ad accogliere in modo adeguato le seguenti funzioni:

- La direzione, il coordinamento e lo svolgersi delle operazioni di soccorso e di assistenza alla popolazione, in caso di emergenza da parte della Protezione Civile.*
- La sosta temporanea dei veicoli autosufficienti adibiti ad uso itinerante. Detti veicoli, che sono definiti autosufficienti in quanto dotati di servizi igienico-sanitari e di impianti di raccolta delle acque reflue, sono generalmente costituiti da autocaravan, caravan agganciate all'autoveicolo adibito al traino e autobus turistici, così come complessivamente definiti agli artt. 47, 54 e 56 del Nuovo Codice della strada.*
- L'installazione di attrezzature per i mercati all'aperto e per le attività ricreative itineranti, nonché per le manifestazioni all'aperto in genere.*

Tali funzioni, sebbene caratterizzate da un certo grado di eterogeneità, hanno in comune la peculiarità di essere temporanee e, pertanto, organizzabili in modo ciclico e/o alternato e di necessitare di grandi spazi aperti minimamente dotati di attrezzature e servizi di base analoghi (infrastrutture primarie). Inoltre dette funzioni sono tali da consentire che l'area in questione possa essere classificata, da un punto di vista urbanistico, come zona territoriale omogenea F, cioè "parte del territorio destinata ad attrezzature ed impianti di interesse generale".

Considerato che l'insieme delle suddette funzioni possono tra loro coesistere e che l'attuazione passa attraverso l'elaborazione di varianti agli strumenti urbanistici comunali, si ritiene utile che le Regioni uniformino tecniche, criteri e procedure per la realizzazione delle aree polifunzionali. L'adozione di varianti urbanistiche da parte dei comuni, anche consorziati tra loro, finalizzate alla realizzazione di spazi adeguati allo svolgimento di più funzioni, secondo il percorso indicato, può costituire inoltre requisito preferenziale per l'assegnazione di eventuali stanziamenti regionali o per l'accesso ai fondi comunitari disponibili per tali scopi.

Giunta regionale Toscana
deliberazione 5 maggio 97, n. 495

Istruzione tecnica per la disciplina urbanistica di aree attrezzate multifunzionali di interesse generale (...)

Disciplina Urbanistica

L'Amministrazione Comunale definisce la disciplina urbanistica delle aree in questione tramite la formazione di una Variante allo strumento urbanistico generale che ha per oggetto la previsione di una zona territoriale omogenea F di interesse generale da attrezzare per accogliere le funzioni di cui in premessa. Gli elaborati tecnici che costituiscono detta Variante sono i seguenti:

- A) Relazione illustrativa;
- B) Cartografia e foto-documentazione;
- C) Norme Tecniche di attuazione.

A) Relazione Illustrativa

La Variante Urbanistica è corredata da una Relazione che si compone di una illustrazione del quadro conoscitivo e di un esame degli aspetti previsionali.

La parte della Relazione che attiene alle conoscenze deve, in linea di massima, contenere l'analisi delle seguenti questioni:

- individuazione delle funzioni realmente necessarie tra quelle idonee per la zona urbanistica in questione e la rilevazione articolata dei fabbisogni esistenti, nonché dei relativi bacini di utenza. In particolare la destinazione dell'area per la sosta temporanea di veicoli autosufficienti comporta la rilevazione e l'esame dei flussi e di circoli turistici che determinano la necessità di detta attrezzatura.

Per quanto riguarda infine la destinazione dell'area per le operazioni della Protezione Civile, è opportuno che la Relazione contenga l'illustrazione dei possibili eventi di calamità prevedibili che si possono verificare nel tempo (centri storici ed aree insediate in genere a grave rischio sismico, a pericolo di esondazione, a rischio di incendio, ecc..) e l'ambito e la popolazione che nelle operazioni di primo intervento possono essere assistiti;

- eventuale presenza di vincoli sovraordinati e di ulteriori condizionamenti che determinano la necessità che l'area sia disciplinata in modo tale da renderla ambientalmente compatibile e funzionalmente efficiente. È il caso in cui l'area si trovi, ad esempio, all'interno del Sistema Regionale delle Aree Protette (dove la previsione è ammessa nel rispetto dei limiti di cui agli artt. 8 e 16 DCR n. 296/88), o entro le fasce di rispetto stradale, così come previsto dal Nuovo Codice della Strada, o in stretta relazione con un centro storico o con edifici di interesse storico-monumentale da salva-guardare;

- caratteristiche ambientali dell'area prescelta da definire sia in termini ampi, facendo riferimento al contesto paesaggistico-storico-ambientale vasto in cui l'area è inserita, sia in modo puntuale, descrivendo il suo specifico assetto vegetazionale, geo-morfologico ed idraulico;

- caratteristiche infrastrutturali dell'area in oggetto facendo particolare riferimento alla disponibilità di urbanizzazioni primarie quali la fognatura, l'acquedotto, la rete di distribuzione energetica, nonché al grado di accessibilità che presenta l'area in quanto una buona accessibilità costituisce requisito fondamentale. In particolare, la destinazione ad area di parcheggio temporaneo per veicoli autosufficienti comporta che essa sia integrata nei circuiti turistici (e preferibilmente prossima ai punti di maggiore attrattiva) e che sia servita da mezzi pubblici di trasporto collettivo, al fine di consentire l'intermodalità tra mezzi turistici e mezzi urbani. A questo proposito può essere utile che la Relazione faccia riferimento agli studi del Piano del traffico di competenza comunale e a quelli del Piano di Bacino della mobilità di competenza provinciale.

Gli elementi progettuali della Variante sono trattati dalla Relazione tramite la definizione del quadro degli obiettivi perseguiti che hanno orientato le determinazioni qualitative delle funzioni prescelte nonché le loro caratteristiche quantitative.

La valutazione della fattibilità idro-geo-litomorfológica, derivante dalla interpretazione della Carta della pericolosità dei suoli e della Carta della fattibilità dell'intervento, necessarie ai sensi della D.C.R. n. 94/85, rappresenta un ulteriore elemento tecnico da analizzare.

Infine la Relazione deve illustrare gli aspetti gestionali e di regolamentazione d'uso che disciplinano le modalità di fruizione dell'area attrezzata.

B) Cartografia e Foto-Documentazione.

La Variante urbanistica che istituisce la zona F in questione si compone di elaborati grafici e cartografici che attengono sia agli aspetti conoscitivi che agli elementi previsionali.

Per quanto attiene la conoscenza, è necessario che siano rappresentati i «bacini di utenza» serviti dalla zona prevista nonché i circuiti turistici e più in generale gli itinerari che relazionano la zona in questione con la rete stradale, tramite una cartografia in scala adeguata (ad esempio 1:25.000), facendo esplicito riferimento al Piano della mobilità di competenza provinciale già citato in precedenza.

Ulteriori dati conoscitivi sono rappresentati dalla individuazione cartografica delle urbanizzazioni

esistenti di servizio all'area prescelta (fognatura, acquedotto, ecc.) con evidenziate le loro caratteristiche di funzionamento, tramite una cartografia in scala non inferiore a 1:10.000, dalle indagini idro-geolito-morfologiche che, ai sensi e per gli effetti della D.C.R. n. 94/85, devono essere sintetizzate nella Carta della pericolosità dei suoli (cartografia in scala 1:5.000), dalla rappresentazione cartografica (in scala adeguata) delle peculiarità vegetazionali eventualmente esistenti e di altri elementi fisici significativi, dalla segnalazione cartografica (in scala adeguata;) della eventuale presenza di vincoli sovraordinati e da un estratto della zonizzazione dello strumento urbanistico generale vigente (foglio intero).

Infine il quadro conoscitivo è completato da una documentazione fotografica dello stato di fatto dell'area, ovvero da un videotape, nonché dalla eventuale compilazione di specifiche schede relative alle principali caratteristiche delle opere di urbanizzazione esistenti di servizio all'area in questione. Per quanto riguarda gli elementi progettuali, è necessario che sia redatta, in scala non inferiore a 1:5.000, la Carta della fattibilità dell'intervento, così come previsto dalla più volte citata delibera 94, nonché la carta della zonizzazione variata, nella stessa scala della cartografia del PRG vigente, ed ogni altro elaborato grafico che consenta di definire gli interventi necessari per adeguare le infrastrutture e le opere di urbanizzazione di servizio all'area in questione, per realizzare eventuali strutture all'interno dell'area (servizi igienici pubblici, cabina telefonica, edicola, punto di informazione turistica, piccolo ristoro, ecc..) per allestire l'area con elementi di pavimentazione di arredo e vegetazioni. Infine, può rivelarsi opportuno elaborare uno schema grafico della mobilità interna all'area (accesso, circolazione interna, uscita, ecc..) prefigurando le diverse soluzioni organizzative che corrispondono al variare delle funzioni.

C) Norme Tecniche di Attuazione

L'apparato normativo della Variante deve contenere la disciplina relativa agli aspetti idrogeolito-morfologici e vegetazionali dell'area considerata, agli interventi relativi alle infrastrutture, alle urbanizzazioni ed agli impianti tecnologici e all'allestimento ed arredo della zona in questione, al processo di attuazione, gestione e controllo degli interventi stessi.

Alla Variante deve essere allegato, quale utile elemento di confronto un estratto delle Norme Tecniche del vigente strumento urbanistico generale che sono oggetto di modifica.

Più specificatamente si precisa che la disciplina urbanistica deve dettagliare i seguenti aspetti:

1. con riferimento agli interventi di adeguamento delle infrastrutture e delle opere di urbanizzazione e degli impianti tecnologici devono essere disciplinati tutti gli interventi, interni ed esterni all'area, che, caso per caso, si rendono necessari per consentire un efficace funzionamento dell'area in questione. In particolare per la Protezione Civile è essenziale che sia prevista e disciplinata la realizzazione, anche per uso temporaneo, di una elisuperficie. Si sottolinea che a questo proposito è necessario che l'area prescelta abbia caratteristiche tali da rendere agevole l'atterraggio e il decollo di elicotteri con particolare considerazione dei venti dominanti;

2. con riferimento alle opere di allestimento e di arredo:

- l'area deve avere una pavimentazione permeabile e devono essere previste canalette, pozzetti ed ogni altra opera necessaria a garantire una corretta regimazione idraulica;
- la delimitazione dell'area deve essere schermata con siepi sempre verdi costituite da essenze autoctone. All'interno dell'area devono essere previsti adeguati spazi verdi;
- l'area deve avere un sistema di illuminazione notturna ed un idoneo sistema antincendio ;
- l'impianto di smaltimento igienico-sanitario previsto a servizio dei veicoli autosufficienti, deve essere realizzato come previsto dall'art. 214 del D.P.R. 16 settembre 1996, n. 610, ed il relativo pozzetto di adduzione deve essere autopulente e carrabile di prima categoria. Inoltre devono essere posizionati idonei contenitori per la raccolta differenziata dei rifiuti solidi;
- l'ingresso e l'uscita dell'area deve essere regolamentato ed avere un dispositivo di controllo;

3. con riferimento alla eventuale necessità di nuove strutture interne all'area, devono essere disciplinate le seguenti realizzazioni, che possono essere centralizzate in un unico edificio:

- servizi igienici;

- erogatori d'acqua;
- edicola;
- cabina telefonica;
- punto di informazione turistica.

L'eventuale servizio di piccolo ristoro può essere esercitato utilizzando strutture ambulanti e comunque non permanenti.

Le norme tecniche di attuazione disciplinano anche gli aspetti gestionali e di controllo definendo i contenuti essenziali del Regolamento che l'Amministrazione Comunale potrà definire con atto successivo.

In tale Regolamento saranno, tra l'altro, definiti:

- i periodi con cui si devono alternare le varie funzioni previste, fermo restando la straordinarietà degli interventi della Protezione Civile;
- le modalità per eseguire la periodica pulitura dell'area;
- il sistema tariffario e le eventuali esenzioni.

Infine, se la gestione dell'area è affidata ai privati ovvero l'Amministrazione Comunale, dandone esplicita motivazione nella Delibera consiliare di adozione della Variante urbanistica, esprime la volontà che l'area non sia pubblica, ma sia di proprietà privata, è necessario che le Norme Tecniche prevedano l'obbligo di stipulare tra l'Amministrazione Comunale e il gestore e/o il proprietario, una convenzione in cui sia definito il rapporto fra pubblico e privato e siano chiaramente fissate le modalità con cui le funzioni previste si esplicano, con particolare riferimento alle esigenze della Protezione Civile. Tra l'altro la suddetta convenzione deve fissare sia il canone annuo, che deve essere corrisposto alla Amministrazione Comunale, nel caso di area pubblica affidata in gestione a privati, sia l'equo indennizzo da corrispondere al gestore e/o al proprietario nel caso di occupazione di urgenza dell'area per pubblica necessità da parte della Protezione Civile.

Aree di accoglienza

Al momento del verificarsi di un evento calamitoso uno degli aspetti fondamentali da affrontare, oltre naturalmente al primo soccorso ed agli aspetti sanitari di emergenza, riguarda l'assistenza alla popolazione intesa come allestimento di strutture in grado di assicurare un ricovero per coloro che hanno dovuto abbandonare la propria abitazione.

I metodi di risposta generalmente adottati dal sistema di protezione civile nel nostro Paese, e in alcuni casi in paesi esteri, possono essere così sintetizzati:

- *Strutture improprie idonee ad accogliere la popolazione;*
- *Tendopoli e/o roulotte;*
- *Insedimenti abitativi di emergenza.*

E' quindi importante recuperare, in sede di pianificazione territoriale a livello comunale, gli "spazi urbani" necessari ad assicurare le operazioni di soccorso e di assistenza rispetto agli eventi attesi.

Strutture di accoglienza

Nell'ambito della pianificazione di emergenza comunale è fondamentale tenere aggiornate le informazioni inerenti strutture ricettive pubbliche e/o private in grado di soddisfare esigenze di alloggio temporaneo della popolazione interessata da un possibile evento.

Tali strutture possono essere alberghi, centri sportivi, strutture militari, edifici pubblici temporaneamente non utilizzati, campeggi, ecc.

E' inoltre necessario mantenere aggiornato un quadro dei vani liberi di proprietà privata nonché il

variare delle disponibilità di abitazioni da assegnare da parte di Enti vari o dell'Istituto case popolari.

Dovranno essere preventivamente individuate le procedure di accesso all'utilizzo delle strutture, anche attraverso accordi, convenzioni, ecc.

Tutte queste informazioni rientrano tra le competenze del coordinatore della funzione di supporto "14" (per i piani nazionali e provinciali) e "9" (per i piani comunali), previste dal Metodo Augustus (cfr. DPC informa numero 4) che dovrà, inoltre, assicurare l'approvvigionamento dei materiali necessari all'allestimento dei centri di accoglienza. Questo dovrà essere codificato nel piano di emergenza individuando le strutture operative incaricate di assicurare l'assistenza necessaria (volontariato, forze armate, vigili del fuoco ecc.) e quantificando i materiali necessari da richiedere ai C.A.P.I. (Centro Assistenziale Pronto Intervento) della Direzione Generale dei Servizi Antincendi e Protezione Civile del Ministero dell'Interno.

Spesso però la popolazione interessata da un evento calamitoso è costretta a sostare nei centri di accoglienza per un periodo superiore a quelli che dovrebbero essere i tempi di una sistemazione di emergenza temporanea in attesa di soluzioni alternative quali:

- *rientro nelle proprie abitazioni attraverso una sollecita verifica delle strutture e/o della pericolosità dell'area anche attraverso interventi di ripristino "leggeri";*
- *affitto e/o assegnazione di altre abitazioni anche attraverso il sistema della "autonoma sistemazione" sperimentata con successo nelle regioni dell'Umbria e delle Marche a seguito degli eventi sismici del settembre 1997;*
- *realizzazione di "insediamenti abitativi di emergenza" secondo i principi espressi nel relativo capitolo.*

E' quindi necessario adottare alcuni accorgimenti per assicurare un'adeguata vivibilità in situazioni di promiscuità e, in caso di permanenza prolungata, attenersi alle prescrizioni e agli standard indicati dalla competente Azienda Sanitaria Locale.

Tendopoli

L'utilizzo del sistema delle tendopoli, per i senza tetto non si colloca al primo posto nella scala delle soluzioni confortevoli, ma la sua scelta viene imposta dai tempi stessi di un'emergenza come la migliore e più veloce risposta possibile.

Sulla realizzazione di una tendopoli influiscono numerosi fattori che possono infine ricondursi essenzialmente all'individuazione di un'area idonea e ad una corretta tecnica di montaggio.

Le aree in esame possono suddividersi in tre categorie:

- *Aree adibite ad altre funzioni, già fornite, in tutto o in parte, delle infrastrutture primarie;*
- *Aree potenzialmente utilizzabili individuate successivamente ad un evento calamitoso;*
- *Aree da individuare, preventivamente, in sede di pianificazione di emergenza.*

Nel primo caso devono ricondursi tutte quelle aree comunemente fornite di servizi, come zone sportive e spazi fieristici.

In questa categoria una rilevante importanza è da attribuirsi a tutte quelle superfici dedicate al calcio, in considerazione sia della loro diffusa distribuzione sul territorio, sia perché rispondenti a criteri di rapida utilizzazione, in quanto caratterizzate da:

dimensioni sufficientemente ampie e misure certe;

esistenza di opere di drenaggio;

allacci con la rete elettrica, idrica e fognaria;

impianto di illuminazione notturna;

esistenza di vie di accesso;

presenza di aree adiacenti, quali parcheggi, idonee all'eventuale ampliamento della tendopoli o per essere adibite ad altre attività dell'organizzazione dei soccorsi.

Nel secondo caso è fondamentale individuare in tempi rapidi, qualora non sia stato già precedentemente pianificato, aree idonee all'installazione di tendopoli. Ci troviamo nella fase di emergenza immediatamente successiva ad un evento calamitoso. Sarà pertanto importante valutare le aree selezionate rispetto al potenziale rischio residuo, quali:

- aree sotto tesate elettriche o sopra ad elettrodotti interrati;*
- superfici esposte i crolli di ciminiera, tralicci, antenne, gru ed installazioni sopraelevate;*
- zone percorse da condutture principali di acquedotti e gasdotti;*
- aree sottostanti o immediatamente prossime a rilievi potenzialmente pericolosi o a rocce fissurabili;*
- superfici sottostanti o immediatamente prossime a dighe, bacini idraulici e condotte forzate;*
- zone di esondazione di fiumi e corsi d'acqua o esposte a fenomeni di marea;*
- superfici suscettibili di cedimenti del terreno, smottamenti e frane;*
- terreni adibiti precedentemente a discarica poi bonificata;*
- aree eccessivamente esposte localmente a fenomeni meteorologici particolari quali forti venti, trombe d'aria ecc.*
- zone vicine a complessi industriali possibili fonti di rischio incendio, chimico, biologico, ecc.;*
- aree prossime a magazzini, centri di stoccaggio e serbatoi di gas, liquidi e solidi infiammabili o a rischio chimico, ecc.;*
- foreste e macchie (rischi di incendio e folgorazione da fulmini);*
- terreni arati recentemente, avvallamenti e conche suscettibili, con la pioggia, di perdere consistenza.*

Sarà inoltre opportuno, soprattutto nella prima fase, evitare accuratamente di occupare le aree suscettibili di essere utilizzate come «triage» sanitario, zone di atterraggio dei soccorsi e/o di parcheggio per i mezzi operativi, smistamento dei soccorsi ecc., nelle immediate vicinanze o all'interno dei centri abitati colpiti, aree individuate per la realizzazione degli insediamenti abitativi di emergenza.

Non devono sovrapporsi le aree di ricovero della popolazione civile evacuata con le aree operative destinate al personale addetto alle operazioni di soccorso e/o magazzini di assistenza (a causa dei diversi ritmi di veglia/riposo per evitare fenomeni di tensione psicologica nella popolazione).

Sarà viceversa utile ricercare:

- zone che consentano agevole fornitura di elettricità, acqua ed allacci fognari per le necessità tecniche ed igieniche del campo;*
- campi sportivi ed aree di parcheggio dei grandi centri di distribuzione commerciale;*
- aree industriali/commerciali in disuso che dispongano già di strutture per l'immagazzinaggio;*
- scuole ed impianti di ricreazione;*
- terreni preparati in bitume e/o cemento;*
- Aree demaniali e terreni agricoli destinati da tempo a foraggio.*

Individuata l'area è fondamentale la redazione di un progetto che consenta una ottimale dislocazione delle tende e dei servizi, adottando un'organizzazione fondata su moduli precostituiti, con agevoli percorsi all'interno del campo, prevedendo itinerari di afflusso alle merci, oltre che la normale viabilità, al fine di consentire un uso omogeneo di tutta l'area. Sarà quindi utile attenersi ai seguenti accorgimenti:

- pochi percorsi carrabili principali di attraversamento dell'area, protetti con materiali (piastre metalliche, palanche, ecc.) atti ad impedire lo sprofondamento dei mezzi;*
- aree di stoccaggio o magazzini-tenda dei materiali da posizionare ai bordi della tendopoli, per circoscrivere il transito di mezzi pesanti;*
- eventuali tubazioni in superficie e non interrate.*

Nel terzo caso, una prima operazione da compiere nell'applicazione di una metodologia di analisi per l'individuazione e realizzazione di nuove aree necessarie all'installazione di tendopoli, è quella di determinare esigenze e funzioni richieste dal territorio per applicare, a scala comunale, quel principio della polifunzionalità già enunciato.

Si rende quindi necessario stabilire un percorso congiunto tra pianificazione territoriale e pianificazione di emergenza per coniugare le esigenze di spazi da destinare a verde pubblico, aree di sosta o impianti sportivi, ad esempio, con gli scenari di evento riferiti alle diverse tipologie di rischio a cui un determinato territorio è esposto, indicando il numero della potenziale popolazione da assistere in caso di evento.

Sarà così possibile progettare un impianto sportivo, un parco, od un semplice giardino pubblico con i seguenti accorgimenti:

la localizzazione dei siti, definiti in sede di pianificazione urbanistica, dovrà considerare la sicurezza dei luoghi in termini di potenziale utilizzo, in caso di calamità, per funzioni di assistenza alla popolazione;

i collegamenti con l'area dovranno essere garantiti anche in previsione di un potenziale evento;

le indicazioni provenienti dagli standard urbanistici, per il dimensionamento degli interventi di natura urbana, dovranno essere integrate con le esigenze derivanti dal piano di emergenza;

la progettazione esecutiva dovrà coniugare le esigenze sociali e/o territoriali con le funzioni di protezione civile, recependo le indicazioni dimensionali per l'installazione dei moduli tenda e/o moduli abitativi, sociali e di servizio nonché degli spazi necessari alla movimentazione dei mezzi e dei materiali;

dovrà essere prevista la possibilità di un rapido collegamento con le principali reti di servizio, dimensionate in base al potenziale bacino di utenza in caso di evento.

Per quel che concerne il "modulo tende", bisogna precisare che:

può essere composto da sei tende, su due file da tre, lungo un percorso idoneo al transito di un mezzo medio (furgoni e simili);

ciascuna tenda necessita di uno spazio di metri 7 x 6;

si dovrà lasciare uno spazio di circa un metro tra le piazzole al fine di consentire il passaggio per le pulizie e di eventuali tubazioni. L'intero modulo avrà così la forma di un rettangolo con una superficie totale di m. 23 x 16 = 368 mq.

Poiché una tenda può contenere un massimo di sei posti letto, si potrà avere una capacità ricettiva di piena occupazione di 36 persone per modulo.

In ogni caso sarà opportuno considerare la possibilità ricettiva limitata ai soli nuclei familiari, in tal caso, calcolando una media di 4/5 persone per tenda, la possibilità di ricovero sarà di 24/30 persone per modulo.

In tal modo, l'area necessaria al solo attendamento di 500 persone dovrà avere un'estensione di circa 6.200 mq.

Per i servizi igienici si evidenzia che essi sono realizzati con strutture mobili (tipo container), costruiti con pannellature coibentate in lamiera zincata preverniciata a caldo e isolati con l'utilizzo di poliuretano espanso. Ogni unità è suddivisa in due parti (uomini e donne), ciascuna fornita di 3 lavabi, 3 WC e 1 doccia.

I moduli hanno le seguenti dimensioni: lunghezza m. 6,50; larghezza m. 2,70; altezza m. 2,50.

Per una tendopoli atta ad ospitare 500 persone, saranno necessarie almeno 10 unità di servizio, come indicato sopra. L'intero modulo copre una superficie di m. 24 x 24 = mq 576. E' sufficiente l'installazione di 10 unità su due file da cinque, separate da un percorso di servizio per manutenzione. Il modulo può essere naturalmente ampliato rispetto ad esigenze specifiche.

Un'organizzazione dei servizi accentrati per moduli e non distribuiti tra le tende, consente: *una pianificazione e una realizzazione più rapida;*

*un coinvolgimento minore dell'area attendamenti da parte dei mezzi pesanti;
una maggiore facilità di organizzazione per i lavori di collegamento alle reti o per la raccolta dei liquami;
un controllo ed una manutenzione più efficaci;
la possibilità di sostituire rapidamente una struttura malfunzionante.*

E' necessario calibrare anche le distanze tra i moduli tenda e quelli destinati ai servizi. Il percorso dovrebbe essere calcolato nell'ordine dei 50 metri.

Sarebbe preferibile che i servizi siano raggiungibili da tutti i lati da parte degli automezzi e che sia prevista una fascia di rispetto di almeno due metri ad uso esclusivamente pedonale.

Circa gli impianti per il servizio mensa, è da notare che essi esulano in parte dalla standardizzazione per le varietà di possibili soluzioni adottabili. Due tende di grosse dimensioni in posizione centrale, affiancate da una cucina da campo, rispondono ad esigenze di una tendopoli di agile realizzazione.

Tali strutture (m. 12 x 15) potrebbero essere utilizzate per qualsiasi attività a carattere sociale, mentre le principali attività a carattere amministrativo legate alla gestione della tendopoli andrebbero svolte in moduli tenda da adibire ad uffici di accoglienza, di polizia, di anagrafe, di smistamento merci, di radiocomunicazioni e di assistenza al cittadino.

E' infine da aggiungere che molte funzioni all'interno della tendopoli non sono standardizzabili, essendo in diretto rapporto con gli spazi esterni a disposizione, come gli spazi per il parcheggio e lo stazionamento nonché le aree destinabili a deposito e transito merci.

un'area da adibire a tendopoli con una ricezione di 500 persone, compresi gli spazi di manovra nonché quelli necessari all'installazione dei servizi, lo spazio utile deve essere di circa mq. 7.500.

Il modulo nel suo complesso, così concepito, è inoltre funzionale alle esigenze di ricezione delle strutture operative di cui al capitolo sulle aree di ammassamento.

Per le esigenze di installazione di tendopoli in spazi limitati, all'interno di nuclei abitati o in situazioni dove la morfologia non consente ampi spazi, potranno naturalmente essere adottate soluzioni tipologiche diverse.

Insedimenti abitativi di emergenza

Le esigenze connesse alle realtà socio-economiche ed alle complesse situazioni morfologiche del territorio nazionale, hanno determinato la necessità di sviluppare un "sistema di assistenza abitativa" finalizzato ad evitare, soprattutto nella provincia, nei centri minori e nelle numerose frazioni ed insediamenti abitativi disseminati sul territorio, lo spostamento delle famiglie interessate da un evento calamitoso dai luoghi di abituale residenza.

La possibilità di mantenere le popolazioni, nei limiti del possibile, nei propri territori, rappresenta vantaggi significativi rispetto a persone psicologicamente colpite dalla perdita della "Casa" intesa come luogo della memoria e della vita familiare ma anche come valore fondamentale in termini economici.

In particolare è da sottolineare il vantaggio di considerare le popolazioni interessate come "soggetti attivi", in grado di partecipare produttivamente alla ripresa della propria attività commerciale, industriale, agricola ecc., e quindi alla ricostruzione, contribuendo così ad una più rapida ripresa sociale ed economica dell'area interessata da un evento.

E' da tener presente, inoltre, il problema dello spopolamento delle campagne e dei piccoli agglomerati urbani, soprattutto nelle zone montane, spesso favorito proprio dall'avversità degli eventi naturali.

I principi per l'individuazione di un'area idonea alla realizzazione di un "insediamento abitativo di emergenza", possono ricondursi a quanto già espresso per le aree di ammassamento e le tendopoli. Anche in questo caso è di fondamentale importanza, in sede di pianificazione territoriale e di emergenza, l'applicazione del principio della polifunzionalità.

Sarà quindi necessario analizzare le esigenze di natura urbana per coniugarle con le azioni di prevenzione da attuare rispetto ai rischi attesi.

L'ubicazione di un'area dovrà, naturalmente, essere subordinata agli accertamenti dei requisiti di sicurezza e di idoneità funzionale.

Le fasi consequenziali del processo per l'individuazione e la predisposizione di un'area in sede di pianificazione sono:

analisi dei rischi a cui un determinato territorio è esposto;

definizione degli scenari di evento;

individuazione della potenziale popolazione interessata da inagibilità degli edifici, rispetto alla loro distribuzione territoriale;

analisi delle esigenze di natura urbana da coniugare, in fase progettuale, con le esigenze dettate dal piano di emergenza;

verifica della sicurezza geologica e dell'idoneità funzionale dell'area, intesa come morfologia del terreno, possibilità di rapidi collegamenti alle reti dei servizi e viabilità idonea al transito dei mezzi e alla movimentazione dei materiali;

predisposizione di un progetto esecutivo sulla base del principio della polifunzionalità;

modifiche, eventuali, degli strumenti urbanistici vigenti;

individuazione di norme tecnico/amministrative per la gestione di un'area destinata a più funzioni.

Naturalmente tutto si complica quando, a seguito di un evento, ci troviamo nella situazione di dover assicurare una sistemazione abitativa a medio termine, in tempi rapidi, a centinaia o migliaia di famiglie e nulla di quanto descritto in precedenza è stato previsto.

In questa fase di "emergenza" sarà pertanto necessario procedere alle seguenti azioni:

costituire in ambito comunale un "Gruppo Tecnico" per la gestione degli interventi necessari alla realizzazione degli insediamenti abitativi. Questo sarà composto da tecnici comunali, provinciali, delle Comunità montane, liberi professionisti locali, tecnici inviati da altre amministrazioni locali o centrali;

analisi costante del variare delle esigenze sulla base delle ordinanze di sgombero disposte a seguito delle verifiche tecniche;

individuazione di aree idonee rispetto alle esigenze alloggiative dettate dalla distribuzione sul territorio della popolazione interessata;

verifica dell'idoneità geologica e funzionale dell'area da parte del Gruppo Tecnico e, qualora si ritenga necessario, ulteriore accertamento da parte del Gruppo Nazionale Difesa Catastrofi Idrogeologiche;

acquisizione temporanea dell'area;

redazione di un progetto ed affidamento dei lavori.

In sede di pianificazione di emergenza sarà pertanto utile mantenere aggiornato l'elenco di imprese ed artigiani, in grado di assicurare una rapida esecuzione dei lavori, indicando i mezzi, il personale a disposizione ed i tempi di intervento. Questo potrà essere codificato anche attraverso apposite intese e/o convenzioni tra le amministrazioni comunali e le singole imprese o le rispettive associazioni di categoria eventualmente operanti sul territorio.

Per l'acquisizione d'urgenza di un'area per la realizzazione di un insediamento abitativo di emergenza, possiamo distinguere due casi:

Aree di proprietà comunale;

Aree di proprietà privata.

Nel primo caso occorre una deliberazione della Giunta comunale con la quale l'area prescelta viene destinata all'uso di area attrezzata di protezione civile; alla delibera dovrà essere allegata la documentazione catastale, la relazione geologica ed ogni altro atto ritenuto utile alla definizione della procedura.

Nel secondo caso le ordinanze di requisizione sono adottate dal Prefetto quando si tratta di un evento che interessa più comuni o dal Sindaco che, per grave necessità pubblica, determinatasi a seguito di eventi calamitosi occorsi sul territorio comunale, necessita di disporre di aree di proprietà privata da utilizzare per la collocazione delle strutture ad uso abitativo e di servizio per la

popolazione.

La requisizione in uso, fino alla cessata esigenza a favore dell'Amministrazione comunale, viene adottata ai sensi dell'art. 7 della L. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, che prevede la requisizione in uso temporaneo della proprietà privata, in caso di grave necessità pubblica, nonché ai sensi del D.P.C.M. con il quale è stato dichiarato lo stato di emergenza nella regione interessata.

Ogni Ordinanza contiene, in allegato, l'elenco delle aree che vengono requisite con l'indicazione degli estremi catastali, della superficie da occupare e l'intestazione dei relativi proprietari e:

autorizza il personale tecnico del Comune ad accedere nelle predette aree al fine di redigere lo stato di consistenza delle stesse;

stabilisce la corresponsione di un'indennità di requisizione per la durata della medesima, da determinarsi con successivo provvedimento.

Tutte le Ordinanze sono adottate con estrema tempestività, previa verifica di tutte le condizioni previste dalla vigente normativa, per consentire in tempi brevi la messa a disposizione delle aree da parte dei Comuni.

Vengono, inoltre, adottati provvedimenti di occupazione di urgenza, ex art. 71, della L. 25 giugno 1865, n. 2359, a favore dell'A.N.A.S. e della Provincia per permettere la realizzazione di varianti o riparazione di tratti di strade danneggiate da eventi calamitosi per consentire i collegamenti con le aree.

Come già accennato è importante garantire l'assistenza alle popolazioni interessate da un evento calamitoso, nei limiti del possibile, nelle zone di abituale residenza. È comunque necessario adottare alcuni principi utili per evitare un'eccessiva frammentazione degli interventi:

un insediamento abitativo di emergenza dovrà essere dimensionato per le esigenze minime di circa 40 persone (8/10 moduli abitativi) e massima di circa 500 persone (120/130 moduli abitativi);

dovrà essere realizzato in posizione baricentrica, ove possibile, rispetto alla distribuzione edilizia di una determinata area, con un raggio di percorrenza massima di circa due km dal villaggio al nucleo abitato interessato dagli eventi;

dovranno essere previste le infrastrutture secondarie necessarie a ricostituire un sistema socio-urbano in grado di assicurare le funzioni vitali per una comunità.

Sarà utile, pertanto, evitare l'installazione di moduli abitativi nei pressi di abitazioni private per le esigenze di singole famiglie. Una deroga potrà essere concessa per situazioni particolari e ben codificate con gli enti competenti, come ad esempio:

aziende agricole e/o allevatori, su indicazione dei competenti Uffici regionali, sentite le Associazioni di categoria;

conduttori di attività produttive di altra natura, impossibilitati all'allontanamento dal proprio esercizio.

L'assistenza alle famiglie negli insediamenti abitativi consente di assicurare tre aspetti importanti:

la garanzia di uno standard infrastrutturale elevato rispetto a situazioni di emergenza;

un'assistenza sociale indispensabile per la gestione di situazioni psicologiche e sociali difficili;

la possibilità di un'attenta e tempestiva assistenza sanitaria nonché di un efficace intervento di soccorso a seguito di ulteriori eventi calamitosi (es.: forti nevicate in insediamenti abitativi realizzati in località montane.)

Gli interventi di emergenza

Nel dicembre 1988 un violento terremoto causò decine di migliaia di morti, interessando una vasta area dell'attuale Repubblica Armena.

Paesi di tutti il Mondo si lanciarono in una gara di solidarietà senza precedenti. Gli aiuti del

Governo italiano, coordinati dal Dipartimento della Protezione Civile si concentrarono, dopo la prima fase dedicata al soccorso, nella realizzazione di un “villaggio” nei pressi della città di Spitak. L’individuazione della “necessità abitativa” rispetto ad esigenze di ogni forma e natura apparve alla delegazione italiana come elemento prioritario per la ricostituzione di un “ambiente sociale urbano” indispensabile ad assicurare la ripresa della vita in quella città.

Nel maggio 1989 venne inaugurato il “Villaggio Italia”, realizzato secondo principi che lo hanno reso, in ambito internazionale, un importante esempio di insediamento abitativo di emergenza.

Le esperienze progettuali, organizzative e realizzative maturate in quella circostanza, arricchite da altri interventi successivamente effettuati in Italia e all’estero (come ad esempio la realizzazione di un “villaggio di emergenza” disposto dal Sottosegretario Barberi, a favore della popolazione di Egion, in Grecia, colpita da un sisma nel giugno del 1995), hanno determinato la formulazione di alcuni dei principi espressi in questa pubblicazione, nella consapevolezza dell’esigenza prioritaria di assicurare alla popolazione, in caso di evento, un’assistenza abitativa rapida e con standard qualitativi adeguati a garantire il necessario livello di vivibilità.

Secondo questa filosofia, e sulla spinta delle indicazioni provenienti dalle popolazioni e dagli amministratori locali, è stato disposto, da parte del Sottosegretario alla protezione civile, l’intervento nelle zone delle Regioni Umbria e Marche interessate dagli eventi sismici iniziati il 26 settembre 1997, dove, come è noto, sono stati realizzati 166 insediamenti abitativi urbanizzati per assistere oltre 4500 famiglie.

Una forma di assistenza abitativa di emergenza che, per tempi di realizzazione, ampiezza e livello qualitativo non trova riscontro a livello internazionale.

L’esigenza di assicurare uniformità alle procedure e, soprattutto, agli interventi tecnici su un vasto territorio che ha interessato due regioni, ha dettato la necessità di redigere, nella fase di emergenza, una “linea guida per la realizzazione di insediamenti di emergenza” che può costituire una utile indicazione per le amministrazioni locali che vorranno, preventivamente, affrontare il problema dell’assistenza alle popolazioni in caso di evento.

IL VILLAGGIO ITALIA

Il Villaggio Italia fu realizzato per le esigenze della popolazione della città di Spitak, in Armenia, epicentro di un violentissimo sisma che il 7 dicembre 1988 causò decine di migliaia di vittime. L’insediamento abitativo fu realizzato con la partecipazione di diverse organizzazioni non governative e di alcune società dell’IRI, con il coordinamento del Dipartimento della Protezione Civile. L’area urbanizzata è di circa 80.000 mq, dove sono stati installati n. 204 MAPI, Moduli Abitativi di Pronto Intervento, per le esigenze di circa 1.300 persone.

Il Villaggio è stato ideato come un sistema urbano autonomo, dove ricreare le funzioni sociali necessarie ad una comunità. Oltre all’urbanizzazione primaria e secondaria, all’arredo urbano, alla realizzazione di spazi ad uso sociale e commerciale, sono stati realizzati: un Centro socio-sanitario, per l’assistenza ai bambini orfani, traumatizzati o mutilati a seguito degli eventi sismici, con la presenza di personale specializzato inviato dall’ICU, Istituto per la Cooperazione Universitaria; un ospedale da campo, offerto dall’ANA, Associazione Nazionale Alpini e gestito in collaborazione con gli Ospedali Riuniti di Bergamo per un totale di circa 400 alunni. All’interno del Villaggio fu realizzato inoltre il primo centro di assistenza dell’Ordine di Madre Teresa di Calcutta che, nell’inverno dello stesso anno, venne personalmente ad organizzare l’assistenza alle famiglie colpite dal sisma. I lavori iniziarono nel febbraio 1989 ed il Villaggio fu consegnato alla popolazione nel maggio dello stesso anno. Era la prima opera realizzata a favore della popolazione in un concorso di solidarietà che aveva visto la partecipazione di paesi di tutto il mondo.

Caratteristiche dell’area (vedi aree per tendopoli)

Possibilmente pianeggiante;
al di fuori di aree alluvionali o in frana e non sottostante ad ammassi rocciosi;
nelle vicinanze o a ridosso di vie di comunicazione;
possibilmente in immediata adiacenza di rete idrica, rete fognaria, rete o cabina elettrica;
possibilmente non interessata da colture pregiate.

Trattamento dei suoli

decorticazione;

rullatura;

posa in opera di uno strato di 50 cm di materiale arido locale di opportuna pezzatura e idonee caratteristiche granulometriche per la realizzazione di massicciata;

strato di pietrisco cm 3 x 2, spessore cm 10/15 compresa depolverizzazione a tre strati con bitumi modificati;

eventuale pavimentazione nelle sedi stradali in binder da cm 7 ed eventuale tappeto d'usura cm 3.

Elenco delle opere di urbanizzazione primaria

Viabilità interna longitudinale;

Viabilità interna di penetrazione pedonale/traffico leggero;

Percorsi pedonali fra unità abitative ;

Fornitura energia elettrica 6 KW (per ciascuna unità abitativa);

Rete di messa a terra elettrica;

Illuminazione pubblica;

Acqua potabile per ciascuna unità abitativa;

Fognatura separata acque bianche e nere e collegamento alla rete fognante pubblica;

Eventuali vasche IMHOFF;

Rete telefonica e posti telefonici pubblici;

Rete antincendio;

Fontane pubbliche.

Caratteristiche progettuali

1) Viabilità interna longitudinale:

larghezza 8/10 m.;

profilo a schiena d'asino con collettore interrato, griglie e pozzetti raccolta acque piovane (da avviare a fossi vicini o campagna);

percorribile da mezzi pesanti per movimentazione o soccorso.

2) Viabilità interna di penetrazione:

larghezza 5 m; uso misto pedonale/leggero.

3) Passaggi tra unità abitative accostate di testa se disposte in linea:

larghezza 3 m;

non carrabili.

4) Rete elettrica di distribuzione interna - da punto di consegna ENEL alle singole utenze compresi i relativi allacci:

Potenza di 6 KW per ogni unità abitativa e 3 KW per i moduli ad uso sociale).

All'interno dell'area:

Linea di alimentazione interrata;

cabina distribuzione e cavi di distribuzione a norma;

cassetta derivazione, sezionatori e quant'altro occorrente, comprese connessioni alla rete di terra, a norma e certificati.

5) Rete elettrica di terra:

a treccia di rame interrata , dotata di dispersori a "puntazza", a norma e certificata;

ad anello chiuso;

ogni unità abitativa deve avere due collegamenti con la rete di terra;
ogni struttura metallica nel campo deve essere collegata alla rete di terra.

6) Illuminazione pubblica dal punto di consegna ENEL fino ai corpi illuminanti:

linea di alimentazione interrata;

corpi illuminanti, su pali tubolari metallici rettilinei H 6 m, isolati e connessi alla rete di terra;

alimentazione c/a V 220;

P 800-1.000 W/fanale;

corpi illuminanti con bulbi a vapore di mercurio protetti da rete;

comando centralizzato e/o ingresso area in scatola metallica stagna connessa alla rete di terra.

7) Rete distribuzione acqua potabile dalla intercettazione della rete idrica in prossimità dell'area (compresi intercettazione, pezzi speciali e pozzetti di ispezione) fino alle singole utenze, compresi i relativi allacci:

interrata con scavo;

in polietilene;

raccordi e pezzi speciali in polietilene;

saracinesche di intercettazione ogni unità abitativa;

riduttori di pressione (se necessari): max 3 atmosfere.

8) Rete fognaria:

separata per acque bianche e nere dalle singole utenze (compresi i relativi allacci) fino a fognatura comunale o, in assenza, a vasche IMHOFF (Cfr. punto 9) (compresi i relativi allacci);

in PVC serie pesante ;

raccordi e pezzi speciali in PVC serie pesante;

interrata con scavo ;

pendenza 5/1000collettore finale di raccolta ed avvio alla fognatura comunale o alle vasche in area protetta (zona posteriore dell'area);

pozzetti di collegamento e di derivazione ispezionabili;

9) Eventuali vasche IMHOFF (secondo normativa vigente):

due vasche affiancate per decantazione solidi e per depurazione sfioro prima vasca;

in calcestruzzo prefabbricato centrifugato;

interrate;

svuotamento periodico prima vasca a mezzo autospurgo;

scarico della seconda vasca verso fosso o campagna mediante sub-irrigazione realizzata con tubazione disperdente in PVC serie pesante secondo normativa vigente.

10) Rete telefonica:

postazioni pubbliche in numero adeguato;

fornitura di linee telefoniche alle singole utenze.

11) Rete antincendio:

ad anello chiuso interrato (utilizzando il più possibile gli scavi programmati), completo di bocche antincendio, secondo indicazioni Comando VV.F.;

attacchi per autopompa secondo indicazioni Comando VV.F.;

eventuale riserva idrica secondo indicazioni Comando VV.F..

12) Posa in opera dell'unità abitativa:

su massiciata rullata, o asfaltata, saranno allocate in senso trasversale a ciascuna unità abitativa tre traversine tipo ferrovia o manufatto di altro tipo.

Tipologia urbanistica.

La struttura di base per la realizzazione di un insediamento abitativo, così concepito, è il modulo abitativo o sociale mobile containerizzato che presenta le caratteristiche dimensionali di un container ISO standard da 40 piedi, ovvero da 20 piedi, allargato a mt 2,99 fuori tutto, con un'altezza utile interna non inferiore a mt 2,20 ed una massima esterna di mt 2,74 (container ISO superalto). La disposizione urbanistica dei moduli è naturalmente connessa alle esigenze da

soddisfare ed alla morfologia del terreno. In linea generale, possiamo indicare due tipologie di aggregazione:

Tipologia a schiera (o in linea)

Questo tipo di disposizione dei moduli non consente di realizzare, in modo soddisfacente, gli spazi urbani di aggregazione sociale necessari. Ha il vantaggio, però, di adattarsi in aree con superfici limitate o con planimetrie fortemente irregolari. La superficie lorda per unità abitativa 'S' non dovrà essere inferiore a 112 (centododici) mq o superiore a 220 (duecentoventi) mq, in accordo con lo schema in questa pagina.

Tipologia a corte

Un insediamento abitativo deve essere concepito come un "sistema urbano" in grado di assicurare, in tempi rapidi, la ricostituzione delle funzioni primarie precedentemente esistenti sul territorio. A tal fine sarà utile privilegiare un sistema di aggregazione a 4 o a 6 moduli che si affacciano su una corte interna, riproducendo le funzioni di interscambio sociale proprie del cortile, del pianerottolo, del ballatoio, ecc. Il sistema tende a creare villaggi vivibili in quanto chiusi verso l'esterno con viabilità interna esclusivamente pedonale. Nei casi di emergenza sono comunque utilizzabili i percorsi tra i moduli. Ove possibile vengono realizzati percorsi di maggior larghezza e ampi spazi sociali (piazzette) dove vengono previsti punti di aggregazione sociale a livello di quartiere. Il sistema permette, inoltre, di opporre una opportuna difesa e resistenza ai venti preminenti ove realizzato con allineamenti a 30°/60° rispetto alla direzione degli stessi. Nel caso di terreni acclivi, è da valutare la possibilità di realizzare terrazzamenti di sufficiente ampiezza.

Naturalmente dovranno essere apportate tutte le modifiche richieste dalle differenti esigenze dettate dalle realtà locali, mentre, in linea generale, dovrà essere assicurato quanto segue:

Dovranno essere previsti spazi di interscambio a livello di quartiere riproducendo le funzioni proprie della "piazza di quartiere", intorno alla quale organizzare le attività di interesse comune (Chiesa, uffici amministrativi comunali, ufficio postale, banca, presidio sanitario, attività commerciali, ecc.). Per tali funzioni saranno utilizzate strutture di dimensioni adeguate di varia forma e natura, disponibili a seguito di donazioni, ovvero strutture idonee preventivamente messe a disposizione da parte degli enti locali.

Tutte le opere relative alla realizzazione delle reti primarie (fornitura idrica, elettrica, smaltimento acque reflue, linee telefoniche private), dovranno essere realizzate in traccia, mediante apposito scavo, assicurando così un adeguato livello di vivibilità dell'area.

Non dovranno essere realizzate, al disopra del piano di campagna, "opere fisse" al fine di recuperare l'area per le sue funzioni originali, terminata l'esigenza, qualora alla stessa non siano state assegnate altre funzioni.

Aree di attesa

Come è noto uno dei compiti fondamentali di una corretta prevenzione (non strutturale) è quello di fornire una adeguata informazione alla popolazione sulle conoscenze del territorio, sui rischi a cui quel determinato territorio è esposto, sulle misure di prevenzione adottate e sulle norme comportamentali da adottare dalla popolazione in caso di evento o in previsione del suo verificarsi. In particolare deve essere indicato alla popolazione il "luogo sicuro" dove recarsi con urgenza al momento della ricezione dell'allertamento o nella fase in cui l'evento calamitoso si sia già manifestato. Le località dove indirizzare la popolazione vengono denominate "aree di attesa" o "meeting point". Lo scopo di tale operazione, da definire in modo congiunto tra pianificazione territoriale e di emergenza, è quello di indirizzare la popolazione, attraverso percorsi individuati in sicurezza, in aree dove potranno essere tempestivamente assistite dalle strutture di protezione

civile. Viceversa, in mancanza di indicazioni precise, si crea confusione generando rischi per le persone che assumono comportamenti errati (come ad esempio sostare sotto cornicioni o manufatti di altro tipo, oppure incamminarsi all'interno dei centri storici dopo aver avvertito una prima scossa sismica) creando difficoltà alle strutture preposte al soccorso. In linea generale, le operazioni da eseguire possono essere così schematizzate:

Definizione degli scenari di evento con indicazione della distribuzione della popolazione interessata.

Individuazione degli "spazi sicuri" dove poter indirizzare la popolazione.

Analisi della viabilità in sicurezza (generalmente pedonale) da percorrere per raggiungere le aree individuate.

Indicare alla popolazione, raggruppata in quartieri, vie o strade, isolati, ecc., la corrispondente area di attesa dove dirigersi in caso di allarme. A tale scopo possono essere utilizzate piazze, slarghi, parcheggi, cortili, spazi pubblici o privati ritenuti idonei.

Un esempio pratico di definizione di "aree di attesa" può essere rappresentato dal "piano di emergenza speditivo per il rischio frane" adottato dal Comune di Siano (SA), a seguito degli eventi franosi che hanno interessato alcune province della Campania nel maggio 1998. In sintesi, per assicurare un adeguato grado di sicurezza alla popolazione sono state adottate le seguenti misure:

- Valutazione del rischio residuo e delimitazione delle aree potenzialmente interessate (da parte della comunità scientifica).
- Definizione delle soglie di allertamento (a cura della comunità scientifica) e predisposizione del piano di emergenza articolato in "fasi" di intervento (a cura del Comune).
- Codificazione di un sistema di segnalazione (sonoro) per indicare alla popolazione l'attivazione della "fase di allerta", a cui corrisponde l'evacuazione delle zone a rischio.
- Predisposizione, nell'ambito del piano di emergenza, di uno schema di evacuazione che prevede la suddivisione dell'ambito comunale, all'interno dell'area a rischio, in cinque zone abbinata ad altrettante "aree di attesa".
- Indicazione della viabilità da percorrere.
- Informazione alla popolazione e predisposizione di esercitazioni.

Conclusioni

Appare evidente l'esigenza di programmare lo sviluppo di un determinato territorio anche, ed in alcuni casi "soprattutto", rispetto al rischio potenziale a cui è esposto.

Compito di una corretta pianificazione territoriale è quello di fornire gli indirizzi per uno sviluppo che garantisca, in caso di evento calamitoso, il mantenimento di un livello di funzionalità, e quindi degli standards, accettabile.

Compito di una corretta pianificazione di emergenza è quello di assicurare, in tempi rapidi, il ripristino di tali standards.

Prevedere gli spazi necessari ad assicurare una corretta gestione delle operazioni necessarie al ripristino delle funzioni primarie di una comunità è uno degli obiettivi che le amministrazioni locali si devono prefiggere nell'ambito delle competenze in materia di programmazione dello sviluppo del territorio e di tutela della incolumità della popolazione.

Urbanizzazione di un sito per l'insediamento di moduli abitativi e servizi: San Felicissimo

L'insediamento abitativo di "S. Felicissimo", nel comune di Nocera Umbra, è stato realizzato con il

contributo della Provincia di Massa Carrara che ha curato la progettazione e la direzione dei lavori adottando le indicazioni tipologiche elaborate dal Dipartimento della Protezione Civile (G.T.I.E.). L'insediamento è stato ampliato in fase di esecuzione per far fronte alle esigenze dell'amministrazione locale. Nelle pagine seguenti è rappresentata una fase intermedia della realizzazione che, a conclusione, presenterà le seguenti caratteristiche:

<i>Superficie complessiva</i>	<i>26.180</i>
<i>Superficie bitumata (strade e parcheggi)</i>	<i>5.250</i>
<i>Superficie zone residenziali</i>	<i>8.100</i>
<i>Superficie zone servizi (p. pedonali e spazi per servizi)</i>	<i>3.380</i>
<i>Superficie zone verdi</i>	<i>9.450</i>
<i>Numero posti auto</i>	<i>55</i>
<i>Numero moduli abitativi</i>	<i>64</i>
<i>Numero moduli sociali</i>	<i>6</i>